جامعة اليرموك

الدرسات العليا

ماجستير القانون الاداري

نحو نظام إدارة محلية متطور في المملكة العربية السعودية

Towards A developed Local Administration System in the Kingdom of Saudi Arabia

إعداد

فهد ذعار سعد الدوسري

إشراف

الأستاذ الدكتور سليمان بطارسه

حقل التخصص: القانون الإداري

قدمت هذه الرسالة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون الإداري بجامعة اليرموك

2013م

لجنة المناقشة

نحو نظام إدارة محلية متطور في المملكة العربية السعودية

إعداد

فهد ذعار سعد الدوسري

بكالوريوس قانون، جامعة العلوم التطبيقية

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

تخصص القانون الإداري في جامعة اليرموك، إربد، الأردن

وافق عليها

سليمان بطارسه .... رئيسا

أستاذ في القانون الإداري

كريم يوسف كشاكش.................................. عضواً

أستاذ في القانون القانون الإداري

سليم سلامة حتاملة .... عضواً

أستاذ مشارك في القانون الإداري(جامعة العلوم الإسلامية)

الإهداء

إلى روح والدي المرحوم ذعار سعد الدوسري

إلى والدتي وإخواني وأخواتي

الذين وقفوا إلى جانبي وكان لهم الفضل بعد الله في تشجيعي

وإمدادي بالعزم والعزيمة من أجل العلم والمعرفة

فلهم مني كل المحبة وخالص الود

أما أصدقائي وهم كثر فلا أنسى دعمهم ومؤازرتهم لي.

فلهم كل الشكر

شكر وتقدير

في البدء الشكر لله سبحانه وتعالى الذي أمدني بالعزم والعزيمة ولا يسعني بعد إعداد هذه الدراسة، إلا أن أتقدم بوافر الشكر والتقدير، وبالغ الاحترام والتوقير إلى أستاذي الأستاذ الدكتور سليمان بطارسه المشرف على هذه الدراسة، لما خصّني ومنحني من صادق عنايته ورعايته لي طيلة إعداد هذه الدراسة، ولا أنسى جميل صبره واحتماله لي، كما وأشكره عظيم الشكر على كل ما أبداه من تعاون على ما قدمه لي من نصح وإرشاد وتوجيهات كانت بلا شك غنية وجليلة، لأنها أثرت الدراسة وأغنتها بأفكاره النيرة، فله دائماً وأبداً الشكر موصول على المدى.

كما ولا يفوتني أن أقدم الشكر خالصه للأساتذة أعضاء لجنة المناقشة وهم الأستاذ الدكتور كريم كشاكش والدكتور سليم حتاملة فلهم مني جزيل الشكر والامتنان.

المحتويات

نحو نظام إدارة محلية متطورة في المملكة العربية السعودية

الملخص

بحثت هذه الدراسة التي جاءت بعنوان "نحو نظام إدارة متطور في المملكة العربية السعودية" موضوع الإدارة المحلية ، من جانبين رئيسيين: الأول، يتعلق بدراسة واقع الإدارة المحلية في المملكة، وعلاقة ذلك بكل من أسلوبي المركزية واللامركزية، فأبرزت نمط المركزية للنظام الإداري العام والمحلي والإقليمي للمملكة.

تركز في الجانب الثاني هدف الدراسة في تحليل موجبات إيجاد نظام جديد ومتطور للإدارة المحلية في المملكة، يستجيب ويتوافق مع المتغيرات الجارية على المستوى الداخلي والخارجي، ومنسجماً مع أهداف وغايات التحول من أسلوب المركزية الإدارية في الإدارة المحلية إلى اسلوب اللامركزية الإدارية والمالية، وملبياً للحاجات المتزايدة للأهالي المحليين مع ضرورة إشراكهم بصورة أكبر في تشكيل مجالسهم المحلية.

وأظهرت الدراسة إشكالية أن المركزية الشديدة تعدّ سمة أساسية في واقع الإدارة المحلية في المملكة، إذ لا تزال تشكل تحدياً كبيراً أمام تطور الإدارة المحلية وتغير نمطها من المركزية إلى اللامركزية.

كشفت الدراسة طبيعة العوائق التي تعرقل قيام إدارة محلية تتمتع باختصاصات وصلاحيات أوسع، وباستقلالية كبيرة ، وانتهت إلى ضرورة التحول نحو نظام إدارة محلية متطور، يمكنه أن يعكس حقيقة الاستجابة إلى المتطلبات التي تفرضها التحولات الجارية.

كما أن الدراسة خلصت إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات أهمها أن مبادئ اللامركزية والديمقراطية والمشاركة والانتخاب أصبحت عناوين لا يمكن تجاهلها، فضلاً عن تقديم مشروع مقترح لتطبيق نظام اللامركزية المحلية.

المقدمة:

احتل موضوع التنظيم الاداري أهمية بالغة في كافة الدول، كونه يركز علـى الهياكـل التنظيمية للوزارات في المحافظات وجميع الأجهزة المركزية واللامركزية.

ويرتبط التنظيم الإداري عادة بتوجهات الدولة وفلسفتها في تحديد دورها في المجـالات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. والخدمات التي يمكـن أن تؤديهـا، والتـي تتولاها وزارات الدولة وأجهزتها المختلفة.

يتأثر موضوع الإدارة المحلية في الدولة في عـاملين رئيـسيين، همـا، واقـع الإدارة المركزية، وواقع الإدارة المحلية. وبطبيعة العلاقة التي تنشأ بين الإدارتين. والواضح أن النظام المركزي في الدولة قد نشأ متأثراً بمجموعة من العوامل والمتغيرات التي فرضت عليها انتهاج نمط المركزية.

ومع اتساع رقعة الدولة جغرافياً وتزايد حاجات تدخلها في أوجه النـشاط الاقتـصادي، والاجتماعي، وبالتالي الاتساع في نطاق وظائفها وتكفلها بشكل رئيسي في إنفاذ برامج التنميـة الوطنية، ازدادت حاجتها إلى تنظيم وإدارة جميع المصالح المجتمعية، من خلال توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، بين الحكومة المركزية في العاصمة وأجهزتها المركزية المختلفة بين عـدد من الهيئات المحلية في إطار قوانين خاصة بأنظمة تصدر عن الـسلطة المختـصة، وتباشـر اختصاصاتها المحددة في إدارة مصالحها ومرافقها المحلية، ومباشرة برامجها التنموية من خلال مجالسها المشكلة، مع الحفاظ على مبدأ الوحدة الإدارية والسياسية للدولة.

تسارعت وتيرة سياسات الدول المتقدمة منها والنامية على حدّ سواء، نحو اعتماد نُظـم حديثة للحكم والإدارة المحلية، أثبتت نجاحها وأثرها الإيجابي الفعّال في تنمية واطـراد حيـاة المواطنين في الدولة بصورة غير مسبوقة، من خلال إشـراكهم المباشـر فـي عمليـة إدارة مجتمعاتهم المحلية. وكان من أكبر النتائج المترتبة على هذه التوجهات اللامركزية أن طُرحـت الديمقراطية كأسلوب ضروري على نطاق واسع، الأمر الذي يعـزز مـن فـرص مـشاركة المواطنين في صياغة وإقرار القرارات التي تمس مصالحهم المختلفة وشؤون حياتهم، من خلال وجود هيئات تمثيلية لا مركزية على المستوى المحلّي، يوكل إليها مجموعـة مـن الوظـائف الإدارية ، وتكون متمتعة بدرجة كافية من الإستقلال القانوني وتشريع، مالي وإداري عن الإدارة المركزية، من دون المساس بوحدة الدولة وسيادتها الإدارية والسياسية.

إن كل دولة تسعى إلى تطبيق نظامها الإداري الخاص بهـا، وذلـك وفقـا لظروفهـا وأوضاعها الخاصة التي تشكل بدورها بيئة الإدارة المحلية، وتؤثر إلى حد كبير فـي أسـاليب التطبيق الإداري وفي أنماط وأشكال الإدارة المحلية.

ولا شك أن الدول العربية على اختلاف أنظمتها السياسية أخذت بنظام الإدارة المحليـة بصورة أو بأخرى، وفقاً للشكل القانوني الذي يناسبها، حيث أصبح هذا النظام أحد مظاهر الدولة الحديثة الذي يخصّ توزيع وظائفها على الأجهـزة الإداريـة المختلفـة، مـن خـلال الإدارة اللامركزية التي تعمل على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين المجالس المحلية القائمة في نطاق إقليمي، وتمكينها بصورة صحيحة من القيام بالمهام والأعباء المحلية، من خلال مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات التي ينظمها القانون الإداري.

وتعدّ الإدارة المحلية أحد أهم أشكال اللامركزية، التي تقوم نظريتها العامة على أساس مكونات النظام اللامركزي، وهي النظام والبيئة المحيطة به وكذلك العلاقة بين النظام والبيـة، وتشمل البيئة والسكان والمؤسسات السياسية والإدارية (مركزية ولا مركزية)، وايـضا النظـام السياسي والإداري، وبالنظر إلى أن النظام الإداري المركزي يتسم بالتعقيد المتزايد نتيجة تعقـد وتنوع المجتمع وتوسع أنماطه واحتياجاته، فإن اللامركزية التي تتجلـى فـي صـورة الإدارة المحلية تفترض وجود تنوع يستهدف خلق حلول أكثر فعالية ونجاعة تتناسب والعلاقـات بـين النظام والبيئة، إذا أريد له أن يكون نظاماً مستمراً وأكثر فعالية واستجابة للظروف والمعطيـات والتغيرات المحلية والوطنية والعالمية.

وقد تناولت هذه الدراسة والتي هي بعنوان "نحو نظام إدارة محلية متطور في المملكـة العربية السعودية" واقع الإدارة المحلية في المملكة، من خلال مراحل تطور هـذه الإدارة منـذ توحيد المملكة وقيامها وإلى الآن، وحاولت تتبع هذا التطور من منظور نمطي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وملاحظة مجمل التحولات التي طرأت على نظام الإدارة المركزية بشكل عام، ونظام اللامركزية والإدارة المحلية بشكل خاص.

مرّت الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية في عدة مراحـل شـكلتها عوامـل تاريخية واجتماعية واقتصادية. وسعت المملكة خلال الثلاث عقود الماضية، ونفذت ستة خطـط خمسية على المستوى الوطني، كما أنها قامت بإعداد خطط محلية وإقليمية، فضلاً عن الدراسات التي شملت النطاق العمراني، بالإضافة إلى الدراسات التخطيطية الأخرى، واستخدم أثناء هـذه الفترة أسلوب المركزية في عملية اتخاذ القرار، الأمر الذي أدّى إلى زيـادة عـدد الـوزارات

والمؤسسات العامة، وأصبحت جميع المناطق والمدن والقرى تخدمها فروع الوزارات التي تنفذ بصورة مركزية سياسات الوزارة في العاصمة وأنظمتها، وربما كان المبرر وراء ذلك يعود آنذاك لعدم توفر العناصر اللازمة من الكفاءات المحلية التي يمكن لها أن تدير الشأن المحلي بكفاءة مناسبة .

وقد برز أن النمط الإداري المركزي في المملكة لم يستجب كما ينبغي للمتغيرات والمستجدات التي تجري في البيئة المحلية، والخصوصية التي تمثلها كل مدينة ومنطقة محلية، الأمر الذي أوجد عدم توافق أولويات التخطيط التي كانت تجري على قدم وساق وطريقة تقديم الخدمات، المترافقة مع احتياجات السكان، هذا بالإضافة إلى التزايد المطرد بعدد السكان في المدن والمناطق، عوضاً عن اتساع رقعتها الجغرافية، وتباين ظروفها الاقتصادية والتنموية والجغرافية، وحتى عوامل الطقس والبيئة المناخية، والتي تختلف من منطقة إلى أخرى.

وأمام هذا الواقع لابد أن تتبنى الدولة إيجاد تنظيم محلي يراعي مختلف الأحوال والشؤون المحلية، ويخطط لها استناداً للمعايير والشروط والتوجهات المحلية التي تفرضها حاجات الأهالي المحليين، مع الإبقاء على عنصر الرقابة من الأجهزة الحكومية لكي لا تنفرد الإدارة المحلية في عملية القرار بما يتعارض مع القانون الإداري العام. ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار أن الحاجات المحلية للسكان التي يراعيها التنظيم المحلي يجب أن ينصّ هذا التنظيم على أن تُدار من خلال مجالس محلية تتمتع بقدر مقبول من اللامركزية في الاختصاصات والصلاحيات، كما تتمتع باستقلالية مالية وإدارية تضمن لها الخروج من وصاية الإدارة المركزية بقدر يحدده القانون.

مشكلة الدراسة:

إن المتتبع لواقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، يجد أن الأسلوب الإداري المركزي لم يأخذ بعين الاعتبار المتغيرات والمستجدات في البيئة المحلية وخصوصية كل مدينة وقرية في المملكة العربية السعودية، وبالرغم من التطور الحادث في مجال الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية إلا أن واقع الحال يبين أنه بالرغم من الدراسة الاستشارية التي قامت بها شركة ماكنزي في عام 1977م (1397هـ)، والتي أوصت ضرورة التوجه نحو اللامركزية في أسلوب التنظيم الإداري للمملكة وعلاقتها بالأمانات والبلديات، إلا أنه في واقع الأمر استمرت الأمانات والبلديات تحت وصاية المركز كمرجعية أساسية وحيدة، الأمر الذي يُبرر

مشكلة ظاهرة الوضوح تكون بحاجة إلى بحث من أجل إبراز وكشف الصعوبات التي تقف في طريق تطبيق نظام اللامركزية رغم ضروراته النظرية والعملية. كما لا يفوتنا بأن المملكة العربية السعودية هي أكبر دولة عربية من حيث المساحة وتحتاج إلى المزيد من اللامركزية.

أسئلة الدراسة

في ضوء مشكلة الدراسة تهدف الدراسة إلى الإجابة عن الأسئلة الآتية:

1- ما واقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية؟

2- ما طبيعة نظام الإدارة المحلية المعمول به في المملكة العربية السعودية؟

3- ما هي مشكلات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية؟

4- ما مدى كفاية التشريعات في مجال الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية وما مدى قصور هذه التشريعات؟

5- ما دور المشرّع في تحقيق التوافق والتوائم بين الحكومة المركزية والأشخاص اللامركزية؟

6- ما هي أهم مقومات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية؟

هدف الدراسة:

تأتي هذه الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

1- التعرف على واقع الإدارة المركزية في المملكة العربية السعودية.

2- التعرف على واقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية في ضوء النظرية العامة للإدارة اللامركزية.

3- تعزيز وتقوية المراجع حول موضوع اللامركزية في المملكة العربية السعودية.

4- التعرف على التحديات التي يمكن أن تحول دون نجاح تطبيق مشروع اللامركزية وإتاحتها لاطلاع كافة الجهات المعنية والمهتمة.

5- وضع تصور مقترح لواقع اللامركزية في المملكة العربية السعودية.

مبررات الدراسة وأهميتها:

تتمثل مبررات الدراسة فيما يلي:

1- يعتبر موضوع الإدارة المحلية في ضوء النظرية العامة للإدارة اللامركزية من الموضوعات التي لم تدرس بعد بشكل مستفيض كافٍ.

2- لموضوع الإدارة المحلية أهمية بالغة، لأن المملكة العربية السعودية مترامية الأطراف، وهي أكبر دولة عربية من حيث المساحة حيث تبلغ مساحتها حوالي (2.5) مليون متر مربع وعدد سكانها حوالي (25) مليون نسمة.

منهج الدراسة

سيعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال تحليل واقع الإدارة المحلية ووصف واقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، وكذا وصف النظام اللامركزي وتحليل عناصره، وصولاً للنتائج والتوصيات.

محددات الدراسة

سوف يتناول الباحث بالدراسة والتحليل موضوع الإدارة المحلية في ضوء التشريعات الخاصة بالأنظمة الإدارية في المملكة العربية السعودية مع الاستئناس بتجارب الدول الأخرى حيثما تدعو ضرورات البحث إلى ذلك.

مصطلحات الدراسة

فيما يلي تعريف لأبرز المصطلحات الواردة في هذه الدراسة:

- **المركزية الإدارية:** وتعني انفراد سلطة مركزية واحدة بممارسة الوظيفة الإدارية ومقرها العاصمة وذلك عن طريق أقسامها وموظفيها التابعين لسلطتها الرئاسية[1].

1 الحلو، راغب ماجد (1999) القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان،ص34.

- **اللامركزية الإدارية:** اللامركزية وتعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية مع بقاء حق السلطة المركزية بالرقابة على الوحدات المحلية.

- **التركيز الإداري:** تعني حصر الصلاحيات والاختصاصات في القرارات المالية والإدارية في أيدي أجهزة مركزية مخصوصة.

- **عدم التركيز الإداري:** إناطة بعض الصلاحيات والمسؤوليات الإدارية والمالية إلى المدراء في الأقاليم والذين يعملون تحت إشراف الحكومة المركزية.

- **الإدارة المحلية:** المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلية من خلال هيئات منتخبة من سكانها المحليين، وأذرع تنفيذية تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها(1).

- **الوصاية الإدارية:** خضوع المؤسسات العامة إلى وصاية الدولة، أو للوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية المتمثلة في الوزير المختص، وتكون على الأشخاص، وأيضاً على الأعمال(2).

- **الحكم المحلي:** عرّفها الزعبي بأنها "أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"(3)

- **التنمية المحلية:** التنمية بشكل عام تعرّف(4) بأنها: "نقلة نوعية وكمية من وضع إلى وضع آخر أفضل منه وفي جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والإدارية والصحية والتكنولوجية". والتنمية المحلية يعرفها(5) بأنها: "عملية التغير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات وحدة الإدارة المحلية وذلك من خلال القيادات

---

(1) الشيخلي، عبدالرزاق (2002)، **العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، دراسة مقارنة**، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بيروت: المعهد العربي لإنماء المدن، ص32.

(2) القباني، بكر، (بدون تاريخ نشر)، القانون الإداري الكويتي، الكويت: مطبوعات جامعة الكويت، ص107.

(3) الزعبي، خالد سماره، (2003)، **العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها**، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلاله، سلطنة عمان، 18-20 آب، ص 22.

(4) اللوزي، موسى سلامة (2002). **التنمية الإدارية**، ط2، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، ص26.

(5) عبد الحميد، عبد المطلب (2001). **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الإسكندرية، الدار الجامعية، مصر.

المحلية القادرة على استخدام الموارد المحلية واستغلالها، وإقناع السكان المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي للحكومة، وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة".

- **اللامركزية السياسية:** وتعني توزيع الوظائف السياسية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية من خلال إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين سلطات أوسع في عملية صنع القرار، وغالباً ما ترتبط بالحكومات الديمقراطية ذات الأنظمة السياسية التعددية.

- **اللامركزية المرفقية:** وتعني وجود مؤسسات وهيئات مستقلة لإدارة وتنمية المرافق العامة على مستوى المنطقة الواحدة أو عدة مناطق في الدولة، ويتم تحديد اختصاصاتها بموجب القانون وفق ما تمارسه من أعمال، وتمنح الصفة الاعتبارية باستقلالها الإداري والمالي والفني.

- **اللامركزية الإقليمية:** تعني توزيع العديد من الصلاحيات للوظائف الإدارية في الوحدات المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، للمساهمة في منح المواطنين حق المشاركة في إدارة مناطقهم عن طريق مجالس منتخبة.

- **القيادات الإدارية المحلية:** القيادة الإدارية عبارة عن نشاط إيجابي يقوم به شخص بقرار رسمي يصبح من خلاله قائداً إدارياً وتتوافر به سمات وخصائص قيادية ليشرف على مجموعة من العاملين لتحقيق أهداف واضحة بوسيلة التأثير والاستمالة واستخدامها بالقدر المناسب وعند الضرورة[1].

---

(1) مرغي، توفيق وباغي، محمد عبد الفتاح (1991). قياس الأداء الإداري للمديرين السعوديين في قطاع الخدمات المدنية، **مجلة جامعة الملك سعود**، المجلد 3، العلوم الإدارية 1، الرياض، السعودية، 37.

الدراسات السابقة

أولاً: الدراسات العربية:

في ضوء اطلاع الباحث على الدراسات والبحوث المتعلقة بموضوع الإدارة المحلية وذلك من خلال البحث في المراجع والدوريات والملخصات العلمية والرسائل الجامعية، تبين أن هناك ندرة في الدراسات التي تناولت موضوع الدراسة في المملكة العربية ا لسعودية، رغم وجود دراسات أخرى في الأردن وغيرها من الدول العربية. ومنها:

وفي دراسة أجراها مهنا (2004) [1] بعنوان بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية، وقد هدفت الدراسة إظهار بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية من حيث الهيكل التنظيمي والإدارة المركزية وعلاقتها بالإدارة المحلية والأداء المؤسسي.

وقد توصلت الدراسة إلى ما يلي:

1. ما تقوم به المملكة العربية السعودية في تشجيع الإدارة المحلية في سياق مفهوم الإعتماد على الذات حيث تعد هذه التجربة من أفضل التجارب العربية المحلية من حيث تسخير الدولة لكل جهودها لخدمة المواطن السعودي.
2. طورت الحكومة من أنظمتها وتشريعاتها كي يعتمد المواطن المحلي على ذاته.
3. لوحظ أنه كلما زادت المشكلات المحلية زادت المركزية والعكس صحيح.

وفي دراسة أجراها الشيحة (2008م) [2] بعنوان: "الإدارة المحلية تحديات الحاضر وتطلعات المستقبل" وتناولت مواضيع الدراسة التطور التاريخي للإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية وملامح النظام الإداري في المملكة وعولمة وإدارة المدن ونظام المجالس البلدية وتناولت أيضاً المركزية الشديدة في المملكة والتداخل بين المستويات الإقليمية والمحلية والوطنية ما يزيد من الأزمة الإدارية هي المركزية الشديدة في عملية صنع القرار وتوصلت

---

(1) مهنا، محمد نصر (2004)، **بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية، دراسة تحليلية**، المؤتمر العربي الثاني، الإدارة المحلية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص 7-21.

(2) الشيحة، عدنان بن عبدالله (2008)، **الإدارة المحلية تحديات الحاضر وتطلعات المستقبل**: ورقة عمل للقاء الأول مقدمة للمجالس البلدية في منطقة الرياض، مركز الأمير سلمان للإدارة المحلية، الرياض، ص 5 ، 6 ،10، 14، 21، 30، 31، 32، 33، 34.

الدراسة إلى عدد من المقترحات والتوصيات منها تحويل المجالس البلدية إلى هيئات محلية تشريعية وإصدار نظام للإدارة المحلية وتنظيم لقاء المجالس البلدية على مستوى المملكة وطرح موضوع الإدارة المحلية في إحدى نقاشات الحوار الوطني وإنشاء الجمعية السعودية للإدارة المحلية وتشجيع صياغة استراتيجيات محلية وتطوير القدرات المحلية وعقد جلسات المجالس علنيا ووضع معايير تقييم أداء المجالس البلدية.

كما يرى عزيز (2010) [1] في دراسته حول "العوامل المؤثرة في الكفاءة التنظيمية للإدارة المحلية في العراق"، من خلال تحليل آراء رؤساء وأعضاء مجالس الوحدات الإدارية في إقليم كردستان العراق، ضرورة إتاحة فرصة أكبر لمشاركة أعضاء المجالس المحلية والمرؤوسين في اتخاذ القرارات لما لها من نتائج إيجابية في الكفاءة التنظيمية لوحدات الإدارة المحلية، وعلى الجهات المعنية أن تتبنى سياسة مشاركة ذوي الخبرة والاختصاص والمعنيين بالجوانب التنفيذية في اتخاذ القرارات التنموية. وأن تفعيل اللامركزية الإدارية في وحدات الإدارة المحلية من خلال منح استقلالية أكثر لوحدات الإدارة المحلية من قبل الوحدات الأعلى منها في مجال اتخاذ القرارات الإدارية في النواحي والأقضية، واستقلاليتها في تنظيم أعمالها وتسيير أجهزتها الإدارية، ومنح استقلالية أكثر لمجالس وحدات الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة وإقامة المشروعات، لما له من نتائج إيجابية على الكفاءة التنظيمية للوحدات المحلية. كما يرى ضرورة العمل على إجراء التنسيق بين وحدات الإدارة المحلية والمديريات العامة في الوزارات المعنية بتقديم الخدمات للمواطنين، وإقامة المشاريع التنموية وخدمات البنية التحتية، وذلك عن طريق التخطيط في تقديم الخدمات للمواطنين، وإقامة المشاريع ومراعاة الأولويات في إنجازها، والحد من التدخلات الإدارية الخارجية في شؤون المجالس المحلية.

ومن الدراسات المفيدة في مجال هذه الدراسة دراسة بطارسة (1991) [2] بعنوان: "الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية". وقد هدفت الدراسة التعرف على واقع الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، وتطبيقها في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية.

([1]) عزيز، رشدي عبد الله (2010). **العوامل المؤثرة في الكفاءة التنظيمية للإدارة المحلية في العراق، من خلال تحليل آراء رؤساء وأعضاء مجالس الوحدات الإدارية في إقليم كوردستان العراق**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

([2]) بطارسة سليمان سليم (1991)، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية، **الإدارة العامة**، العدد 72، ص 44-71.

وقد توصلت الدراسة إلى أن الأنظمة المحلية في عالمنا المعاصر تقع بين الأنظمة المركزية واللامركزية، وأن الأنظمة المحلية تأثرت بالأنظمة الغربية بشكل خاص وأهمها نظام الحكم المحلي في بريطانيا. وأما في الأردن فإن الإدارة المحلية لها ثلاثة مستويات بالنسبة للمحافظات.

ثانياً: الدراسات الأجنبية:

وفي دراسة أجراها خبير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (Mayfield, 2005) (1) حول "تقييم اللامركزية ومجالس الحكم المحلي في الأردن"، وذلك بالتركيز على موضوع الخدمات المقدمة للمواطنين وعدد من المحاور ذات الصلة، فقد توصلت الدراسة إلى التأكيد على أهمية جوانب تعزيز مشاركة المواطنين والمجتمعات المحلية في صنع القرار التنموي وتحديد الاحتياجات من خلال المجالس المحلية، والحد من انتشار الفساد الإداري وتعزيز مبادئ الشفافية والمسائلة على مستوى المحافظات، بالإضافة إلى تفعيل دور الإعلام في مجال اللامركزية والحكم المحلي، والبرلمانيين في مجالات الإصلاح المحلي.

وأظهرت دراسة (Joe, 2007) (2) أن المدراء في قرى ومدن وبلديات المقاطعات في ولاية ميتشغان الأمريكية، غالباً ما يلعبون أدواراً قيادية رئيسية في النقاشات التي تتم في المحليات لرؤية التحديات التي تواجه عملية اتخاذ القرارات الجماعية، ولهم دور فاعل في عملية الحكم المحلي، وخاصة في مجال تطوير الهياكل التنظيمية اللازمة لرفع مستوى ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

إحدى الدراسات في كندا أقامها (Bruno, 2008) (3) بعنوان الحكم المشترك: دافع قوي لتنمية المجتمعات المحلية في كندا أن تشكيل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية سيفضي إلى الحد من انتشار المصالح الخاصة في الهيئات الإدارية المحلية، ويعود بالنفع الأكبر على تنمية المجتمعات المحلية، وأن الحكم المحلي المشترك بين مختلف الجهات من القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني والمواطنين في المجتمعات المحلية يمكن أن يحدث تميزاً

(1) Mayfield, James (2005). **An Action Plan for Implementing a Strategy for Decentralization and Local Government Development in Jordan, USAID,** and Ministry of Planning and International Cooperation, Amman, Jordan.

(2) Joe, Ohren (2007). Improving Local Government Decision Making: Insights from Local Government Officials, **Public Management,** Vol.89, Australia.

(3) Bruno, Jean (2008). Joint Governance: A Powerful Drive of the Development of Rural Communities, **Canadian Journal of Regional Science,** Canada.

في مسار التنمية المحلية في أي مجتمع. وأن مثل هـذه الإدارة المـشتركة، والإدارة الإقليميـة المرتبطة بها يبدو أنه أكثر حضوراً وفاعلية في المجتمعات الرائدة والمتقدمة.

وفي دراسة (Wilmar, 2009) [1] بعنوان "صنع الـسياسات وتنفيـذها فـي تحقيـق اللامركزية في اندونيسيا: استراتيجية الحد من الفقر من القاعدة والقمة". حيث هدفت الدراسة إلى الإجابة على سؤال كيف يمكن للحكومة المركزية والحكومات المحلية اللامركزية في اندونيـسيا من وضع وتنفيذ سياسات الحد من الفقر في ظل النظام اللامركزي الجديد؟ وعلاوة على ذلـك، فإن تلك الدراسة تحاول توثيق الآثار الأولية لتطبيق اللامركزية الإدارية والمالية على ظـروف الفقر والتنمية البشرية في اندونيسيا بشكل عام والمقاطعات بشكل خاص. حيث أن اندونيسيا قـد استحدثت نظام لامركزي جديد منذ عام 2001 بعد أن وضعت إطار استراتيجي للحد من الفقر، علماً بأنها كانت دولة مركزية بدرجة عالية. وقد توصلت الدراسة إلى عدد مـن النتـائج مـن أبرزها أن اتباع سياسة اللامركزية قد خفضت من خط الفقر وأوجدت نوع من تفويض السلطة إلى حكام الأقاليم والمدراء التنفيذيين.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

1- إن هذه الدراسة تشكل المحاولة الأولى – على حد علم الباحـث – لفحـص واقـع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية في ضوء النظرية العامة للإدارة المركزية.

2- اقتصرت الدراسات السابقة على أحد جوانب الموضوع، أو على عينة مختارة لتمثيل أحـد فئات الجهات والقطاعات المعنية في أحد جوانب اللامركزية بشكل عام، في حين أن هـذه الدراسة تتناول بنظرة شمولية واقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية من حيـث علاقتها بالسلطة المركزية.

3- إن أغلب الجهات الدولية المانحة والداعمة تتطلع إلى إيجاد مثل هذا النوع من الدراسات في هذا الموضوع الوطني الهام للمساهمة في صياغة برامجها المستقبلية، وتخصيص ما يلـزم من موارد لتقديم المساعدات الفنية والمالية اللازمة في هذا الاتجاه.

---

(1) Wilmar, Salim (2009). **Policymaking and implementation in decentralizing Indonesia: Poverty reduction strategy from 'above' and 'below'**, University of Hawai'i at Manoa, United States, Hawaii.

خطة الدراسة

تتكون الدراسة من فصلين مسبوقة بفصل تمهيدي وعلى النحو التالي:

الفصل التمهيدي

ماهية الإدارة المحلية

المبحث الأول: تعريف الإدارة المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية وصورها.

المطلب الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن غيرها من المصطلحات.

المبحث الثاني: تشكيل المجالس المحلية.

المطلب الأول: الانتخاب.

المطلب الثاني: التعيين.

المطلب الثالث: المزج بين الانتخاب والتعيين.

الفصل الأول

أسس الإدارة المركزية في المملكة العربية السعودية وواقعها

المبحث الأول: نظام الحكم في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: النظام الملكي في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: مؤسسات الحكم في المملكة العربية السعودية.

المبحث الثاني: إدارة المناطق في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: الإدارة المركزية.

المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية.

الفصل الثاني

الإدارة المحلية، الهيكل والاختصاصات

المبحث الأول: هيكل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: إدارة المجالس المحلية.

المطلب الثاني: مالية المجالس المحلية.

المطلب الثالث: الوصاية على المجالس المحلية.

المبحث الثاني: اختصاصات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: الاختصاص الموضوعي والزمني والمكاني.

المطلب الثاني: علاقة الإدارة المحلية بالسلطة المركزية.

المبحث الثالث: دور الإدارات المحلية في التنمية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: الخطط الحكومية للتنمية المحلية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: المشروع المقترح لتطبيق نظام اللامركزية المحلية في المملكة العربية السعودية.

الخاتمة: الاستنتاجات والتوصيات.

الفصل التمهيدي

المبحث الأول: مفهوم وتعريف الإدارة المحلية

-أسسها وصورها:

المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية.

المطلب الثالث: مبررات الانتقال إلى اللامركزية.

المطلب الرابع: أسس ومقومات الإدارة المحلية وأركانها.

المطلب الخامس: أشكال الإدارة المحلية وصورها.

المبحث الثاني: التمييز بين الإدارة المحلية وغيرها من المصطلحات:

- تشكيل المجالس المحلية:

المطلب الأول: التشكيل بأسلوب الانتخاب.

المطلب الثاني: التشكيل بأسلوب التعيين.

المطلب الثلث: النظام المختلط بين الانتخاب والتعيين.

تمهيد:

أوجدت التحولات والتغيرات العالمية المعاصرة أنماطاً عديدة، جديدة ومعقدة في حياة المجتمعات، التي فرضت بدورها تحديات أمام الدولة تدفعها إلى القيام بوظائف عديدة تشمل أوجه النشاط الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وما يترتب عليها من مبادرة الدولة إلى تدعيم جهازها الإداري وتطويره، لكي يقوم بأداء دوره المنوط به، سيما مع تنوع مشكلات الإدارة وتعدد أساليب التنظيمات الإدارية على المستويين الوطني والإقليمي أو المحلي.

اتسعت رقعة الدولة جغرافيا، وازدادت الحاجة إلى تدخلها في النشاط الاقتصادي، ووضع برامج التنمية الوطنية وخططها، فقد تعاظمت فرص قيامها في تنظيم وإدارة المصالح العامة، من خلال اعتماد سياسة توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والعديد من الهيئات والتنظيمات والوحدات المحلية، التي تتمتع باستقلالية مالية وإدارية يخولها النظام والقانون، وتباشر صلاحياتها في إدارة مصالحها ومرافقها المحلية، وشؤون مجتمعاتها، وكذا مباشرة برامجها التنموية بصورة لا مركزية، تحقق الأهداف المرجوّة منها.

وتعدّ التنمية المحلية جزءاً لا يتجزأ من سياسة التنمية الوطنية الشاملة في الدولة، ترتبط بصورة وثيقة بمفهوم الإدارة المحلية واللامركزية، وأصبح هذان المفهومان يتقاطعان ويتداخلان مع فكرتي المركزية واللامركزية الإدارية. وغني عن القول أن التنمية المحلية تشكل شاغلاً رئيساً للسلطة المركزية، من حيث الكيفية التي تتم بها عملية إدارة الوحدات المحلية وتمويلها، بما يحقق نموها وازدهارها من جانب، ويحقق الرضا الشعبي عن مستوى الخدمات التي تقدم للأهالي المحليين، ويعبر عن مستوى العدالة التي ينبغي أن تتحقق لهم في عملية التنمية الوطنية بأبعادها المختلفة[1].

إن ما تفرضه التحولات الراهنة على الدولة من وظائف ومهمات كثيرة، استوجب قيامها بتطوير جهازها الإداري لكي تفي بمسؤولياتها، سعياً منها إلى تحقيق معدلات عالية من التنمية وتوفير سبل الرفاه الاجتماعي للمواطنين، لإدراكها أن الجهاز الإداري يشكل عنصراً مهما في مواجهة التحديات المتزايدة. وأمام هذه المتغيرات عمدت كثير من الدول من أجل أن تحل المشاكل التي أصبحت تعانيها الحكومات المركزية إلى إسناد جانباً من مهام وظيفتها التنفيذية إلى جهات إدارية محلية.

([1]) الشيحة، عدنان بن عبدالله (2008)، مرجع سابق، ص4.

إن الحاجة إلى إيلاء العناية للتنمية في بُعدها المحلي، لما لها من أثر في تحسين ظروف المواطنين ورفع مستوى معيشتهم، جعلت الدولة تلتفت إلى الدور الأساسي الذي تلعبه الإدارة المحلية في ترجمة أهداف التنمية الشاملة والمستدامة ودعم الإدارة المركزية، وبذلك فقد انتبهت إلى حتمية التطوير الإداري الذي يستهدف أولاً إدارة محلية إنمائية تكون مؤهلة وقادرة وفاعلة تساعد الإدارة المركزية وتعد عوناً لها(1).

إن البحث في موضوع الإدارة المحلية يرتبط بوشائج وثيقة مع مفاهيم أخرى في الدولة الحديثة من قبيل الإدارة العامة والسلطة والحكم والمركزية واللامركزية الإدارية، على أن الإدارة المحلية من الناحية العملية "تجد أصولها في فرعين من العلوم الاجتماعية، هما الإدارة العامة والقانون العام، ولذا فإن المدخل الحقيقي للتعريف بالإدارة المحلية هو التعريف بالإدارة العامة"(2).

وإذا كان في صلب الإدارة العامة تنفيذ السياسات العامة للدولة، فإن جوهر الإدارة المحلية هو تنفيذ تلك السياسات على مستويات محلية أو إقليمية. وعليه فإن دراسة الإدارة المحلية تجتزئ موضوعات خاصة بها من قبيل: الإدارة المحلية بين المركزة واللامركزية الإدارية، طبيعة وفلسفة السلطة المحلية، دراسة اللامركزية السياسية والإدارية، تعريف الإدارة المحلية ومجالسها وطرق تشكيلها، وأساليب مشاركة المواطنين المحليين في هذه المجالس، والأسس التي تقوم عليها المجالس المحلية وأركانها(3).

يهدف هذا الفصل إلى تقديم إطار مفاهيمي وإجرائي لمفهوم الإدارة المحلية، واستعراض المفاهيم الأخرى ذات العلاقة من قبيل المركزية واللامركزية والحكم والمحلي، فضلاً عن التعرف إلى مقومات الإدارة المحلية وأركانها وأهدافها وهيئاتها الممثلة، وطرق تشكيلها ومجال اختصاصاتها.

المبحث الأول: مفهوم وتعريف الإدارة المحلية:

(1) الشيحة، المرجع السابق، ص4.

(2) غانم، السيد عبدالمطلب (1981)، **المحليات، دارسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية**، القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، ص 66.

(3) الصاوي، علي (1994)، **الإدارة المحلية: مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية**، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة، ص 22.

من المعلوم أن الإدارة المحلية هي شكل من أشكال اللامركزية الإدارية، إذ لا مسوّغ للحديث عن الإدارة المحلية من غير الارتكاز إلى مفهوم اللامركزية الإدارية. وقد تعددت التعريفات بخصوص مفهوم الحكم المحلي، نظراً لتعدد وجهات نظر الفقهاء والمفكرين. فقد ينظر كل مفكر إليها من وجهة نظر تعتمد على الفلسفة الفكرية والسياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها. على أننا نلمس بعض الاتفاقات على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الحكم المحلي.

فقد عرّفها Philip Mawhood، بأنها "هيئة من المواطنين ذات شخصية معنوية تضطلع بواجب تزويد المجتمع بالخدمات التي يحتاج إليها"[1]. فيما عرّفها الزعبي بأنها "أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[2]. ويعرّفها مودي غرام Modei Grame بأنها "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضه للمسؤولية السياسة أمام الناخبين من سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"[3].

ويعرفها قاسم بأنها "أسلوب من أساليب الإدارة حيث يقسم بموجبه إقليم الدولة إلى وحدات محلية يشرف على إدارة كل وحدة منها مجلس يمثل الإدارة العامة لسكان تلك الوحدة وتستقل هذه المجالس بموارد مالية ذاتية وترتبط بالمركز بعلاقات يحددها القانون"[4]. بينما يعرّفها كشاكش بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة محلية أو مرفقيه تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"[5].

([1])Philip Mawhood, Local Government In the Thrid World (New York: John Wiley and Sons, 1983) P 2-3.

([2]) الزعبي، خالد سماره، (2003)، **العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها**، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلاله، سلطنة عمان، 18-20 آب، ص 22.

([3]) الشيخلي، عبدالعزيز ، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 23-25، وانظر أيضاً، سالم، بول (1996م)، **اللامركزية الإدارية (اتجاهات عالمية ومبادئ تحليل) في اللامركزية الإدارية في لبنان**: بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ص 22-23.

([4]) قاسم، جميل (1984)، **أساسيات في الإدارة المحلية**، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 5.

([5]) كشاكش، كريم (1997)، **التنظيم الإداري المحلي المركزية واللامركزية**، مطبعة الزرقاء: إربد، ص 36.

ويعرّفها العطّار بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"[1].

يتبيّن من التعريفات السابقة للإدارة المحلية أنها تتفق على كثير من القواسم المشتركة وتظهر أن الإدارة المحلية هي شكل من تقسيم وإناطة الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية وبين جهات محلية منتخبة ترتبط بالحكومة مع حفاظها على استقلاليتها النسبية وفق قانون ونظام وأسلوب اللامركزية على أساس أن الإدارة المحلية هي جزء من النظام العام للدولة منحته الحكومة شخصية معنوية بغرض تلبية احتياجات المجتمع المحلي. على أن ما يجدر ذكره بخصوص التعريف هو أن الاختصاصات المحلية لها طابع سياسي ودستوري من شأنها أن تضفي على الهيئة المحلية قدراً من الوظيفتين التشريعية والقضائية.

الإدارة المحلية أسسها وصورها:

المطلب الأول: نظام الحكم المحلي بين المركزية واللامركزية الإدارية:

يقتضي البحث في الإدارة المحلية بوصفها تنظيماً إدارياً يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المشكلة، التمييز بين نظامين إداريين يطبعان أساليب التنظيم الإداري الشائعة في العالم، هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. ويمكن تعريف المركزية بأنها عبارة عن تركيز الوظيفة الإدارية في أيدي ممثلي الحكومة المركزية وموظفيها العاملين في العاصمة على أساس ضمان وحدة السلطة الإدارية في الدولة[2].

ويرتكز مبدأ المركزية على أساس أن كفاءة وفعالية المؤسسة تتعاظم عبر تركيز القرارات بيد شخص أو مجموعة من الأشخاص يصدرون القرار النهائي[3]. وقد يُقصد بالمركزية الإدارية تركيز الاختصاصات الإدارية في الدولة، في يد سلطة رئيسية واحدة يشتمل على سلطة إصدار

([1]) العطار، فؤاد (1955)، **مبادئ القانون الإداري**، الجامعة المصرية، القاهرة، ط1، ص 176.

([2]) عبدالوهاب، محمد رفعت (1988)، **القانون الإداري**، كلية الحقوق، جامعة عين شمس: القاهرة، ص 149.

([3]) الطعامنة، محمد محمود، عبدالوهاب، سمير محمد (2005)، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، بحوث ودراسات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 12.

القرارات التنفيذية بالنسبة لجميع أنواع النشاط العام، كما أنها تشمل سلطة التعيين في الوظائف العامة[1].

ومن أبرز خصائص نظام المركزية الإدارية أنه يجمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يشمل اختصاصاتها كافة أقاليم الدولة، أي حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية وفق تنظيم إداري يقوم على التسلسل الهرمي للسلطة وعلى أساس التبعية الإدارية[2]. وتتمثل صور المركزية الإدارية في صورتين:

-نظام المركزية المطلقة Concentration، تُدعى أيضاً بـ "التركيز الإداري، المركزية المتشددة... إلخ". وفيها تنحصر النشاطات الإدارية جميعها بالإدارة المركزية، ولا يتاح لفروعها في المناطق المحلية الانفراد باتخاذ القرارات[3]. إلا أن هذا الشكل من المركزية المطلقة ينطوي على عيوب ومساوئ، أخصّها تعقيد الإجراءات الخاصة بإنجاز العمل، فضلاً عن إثقال كاهل جهاز الدولة المركزي بالأعباء الكبيرة، كما أنها تُضعف روح المبادرة والمباداة والإبداع وتُحبطها لدى المواطنين والأهلين، وينزعون إلى الإتكالية وتركيز اعتمادهم على الدولة، وأخيراً تؤدي إلى حرمان الأهالي المحليين من فرصة المشاركة في تسيير شؤون مصالحهم المحلية وإدارة مرافقهم باستقلال عن السلطة المركزية[4].

-نظام المركزية المعتدلة الذي تتوزع بموجبه الوظيفة الإدارية فيما بين الإدارة المركزية في العاصمة وفروعها في المناطق المحلية في الدولة. ويمكن أن يُدعى هذا النظام بـ "اللاتركيز الإداري، عدم التركيز الإداري، المركزية المخففة، اللاحصرية". تقوم الإدارات بعملها وفقاً لهذه المركزية من خلال مبدأ تفويض الممثلين للوزارات والدوائر المركزية في مناطق الدولة

---

(1) مهنا، محمد فؤاد (1956)، **دروس التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة. الإدارة العامة والإدارة المحلية**، الإسكندرية، ص 46-47.

(2) كسرواني، مارون (1996)، **نحو لا مركزية إنمائية موسّعة. دراسة مقارنة في اللامركزية الإدارية في لبنان**: المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ص 138.

(3) كشاكش، كريم، (1997)، **التنظيم الإداري المحلي، المركزية واللامركزية**، مرجع سابق، إربد، ص 29-32.

(4) شطناوي، علي خطار (1993)، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ص202.

صلاحية اتخاذ بعض القرارات والبت في بعض الأمور الإدارية، الأمر الذي يخفف عن كاهل السلطة المركزية، مع المحافظة على بقاء رابطة التبعية الإدارية للمركز[1].

يتضح مما سبق أن نظام الإدارة المركزية الصرفة لا يسمح بقيام نظام للإدارة المحلية، ولا يعترف بها، حرصاً منه على حصر النشاط الإداري بيد جهاز الدولة المركزي. أما التنظيم الذي يقوم على عدم التركيز الإداري، فمع أنه ينطوي على شكل من التفويض للموظفين العاملين في الإدارات الفرعية والمناطقية التابعة للإدارة المركزية في المناطق والمحليات، ويعطيهم صلاحية اتخاذ بعض القرارات الحصرية الخاصة بشؤون محددة، لكنه لا يُعدّ إدارة محليـــة، لأن الإدارة المحلية تتمتع بشخصية معنوية مستقلة ترتب لها صلاحيات واختصاصات خاصة بها ومنصوص عليها بالقانون. ومن حيث فكرة الرقابة فإن الإدارة المحلية تخضع لرقابة إدارية خاصة تقوم بها الأجهزة المركزية المخولة، ضمن الحدود التي يرسمها القانون.

وما يجدر تبيانه أن الدول في فترة الأزمات التي تعصف بها تميل إلـــى انتهـــاج أسـلوب المركزية أو على الأقل نحو عدم التركيز الإداري، بينما يكون التوجه نحـــو اللامركزيـــة فـــي فترات الاستقرار السياسي. وبالنتيجة يمكن لهذه المفاهيم أن تكون متواجدة مع بعضها الـــبعض بدرجات متفاوتة ضمن النظام الإداري الواحد في نفس البلد[2].

وفي كل الأحوال فإن المركزية بصورها، من شأنها أن تُقصي المواطنين المحليين وتحرمهم من المشاركة، ولا تتيح لهم فرصة إبداء رأيهم في أعمال وتصرفات الحكومة المركزيـــة، مـــن خلال إبعاد هؤلاء المواطنين عن أي دور في تشكيل مجالس محليـــة أو انتخـــاب المـــسؤولين الإداريين في المستويات المختلفة في الدولة. ولا بُدّ من القول بأن هذا الشكل من المركزية الذي يسمح لفئة محدودة من المسؤولين المركزيين بالهيمنة على المؤسسات الإدارية يُضعف إلى حد كبير عملية المساءلة لهؤلاء، ومن قدرة الأهالي المحليين من تشخيص ماهية وحدود مسؤوليات المسؤولين المركزيين ومحاسبتهم عن تصرفاتهم واختصاصاتهم.

([1]) عودة، أيمن أبو فارس، (2000م) محمود، **الإدارة المحلية أسس وتطبيقات**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص 33.

([2]) بطارسة، سليمان **المفاهيم المحورية للإدارة المحلية ومدلولاتها المتنوعة**، ص 16، 17.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

يعد نظام اللامركزية الإدارية من أبرز التوجهات السائدة في العالم، فهو واحد من أهم آليات تفعيل إدارة التنمية المحلية المستدامة. ولكن اللامركزية لا تعتبر هدفاً في حدّ ذاتها، وإنما هي أداة تنموية للمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بتنمية المجتمعات بما يعود عليها بالفائدة الأكبر. وتبقى اللامركزية في حدود فلسفتها وإجراءاتها العملية والتنظيمية والإدارية معنية في تنظيم الإطار الذي يمكن من خلاله نقل السلطات والصلاحيات من مستوى الإدارة العليا إلى القيادات الإدارية المحلية. على أساس أن نظرية الإدارة المحلية تقوم على وجود نظام إداري إقليمي لا مركزي تقسم الدولة بموجبه إلى وحدات إدارية مركزية وأخرى إقليمية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتملك حق إدارة شؤونها من خلال مجالس محلية يتم تشكيلها لهذا الغرض[1].

جاء الاتجاه العالمي نحو اللامركزية الإدارية ليمثل سياسة تصحيحية لنظام المركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة، عندما تضافرت النظريات الحديثة للدولة والتقدم في أساليب الإدارة وأعطت قناعة واهمة بأنه من الممكن تحقيق الحد الأقصى من الكفاية عن طريق إدارة كل المهمات والوظائف الإدارية بوساطة إدارة مركزية وطنية واحدة. بيد أن التجربة أظهرت أن إدارة الشؤون الاجتماعية والخدمية والسياسية تحتاج إلى مقاربة جديدة من الدولة تكون أكثر تطوراً وانفتاحاً لتوزيع مهام الحكم في مستويات إدارية متعددة[2].

وهكذا، فقد نشأت اللامركزية المحلية في "أغلب دول العالم كنتاج للتوفيق أو المصالحة بين القوى المتقابلة في المجتمع"[3]. فكان أن اتجهت كل دولة إلى أن يكون لها نظامها الإداري الخاص بها، بما يتوافق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وينسجم مع بيئة مناطقها وأقاليمها المحلية. بيد أن ما يمكن أن يشكل اتفاقاً هو أن نجاح السياسات العامة التنموية أصبح مرتبطاً ومرهوناً بلا شك بالسياسات المحلية، وأصبح من المؤكد أن "طريق التنمية لا يمكن إلا

---

(1) شيحا، إبراهيم، (1999)، **الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص195. أنظر أيضاً السيد خليل هيكل، (1414هـ/1994م)، **القانون الإداري السعودي**،مطابع جامعة الملك سعود: الرياض، ص29.

(2) سالم، بول (مشرف)، مسرة، أنطون (مشرف)، (1996)، **اللامركزية الإدارية في لبنان. الإشكالية والتطبيق**، تحرير فارس أبي صعب، (ط1)، : المركز اللبناني للدراسات، بيروت ، ص 17.

(3) كشاكش، كريم، **التنظيم الإداري المحلي**، مرجع سابق، ص 11-12.

أن يمرّ من قلب التنمية المحلية، إذ يبدو استحالة الوصول إلى أهداف ملموسة في الانتماء الوطني دون أن يكون للتنمية المحلية الأولوية في خطط وبرامج التنمية"[1].

ويعتبر الأساس الذي يقوم عليه نظام اللامركزية المحلية هو استقلال أعضائه عن السلطة المركزية، بما تمثله من الهيمنة المباشرة. ويحتمل هذا النظام جانبين: جانب قانوني وجانب سياسي. يتمثل الجانب القانوني في مبدأ تفكيك التركيز في ممارسة السلطة العامة، أما جانبه السياسي فيتمثل في ما تحققه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية بنقل سلطة التقرير في الشؤون العامة إلى هيئات محلية تأتي تطبيقاً عملياً لفكرة مشاركة الشعب في تحمّل مسؤولياته[2].

المطلب الثالث: مبررات الانتقال إلى اللامركزية:

تتوزع حجج ومبررات الأخذ باللامركزية المحلية وتتنوع، ويمكن الإشارة هنا إلى حجتين أساسيتين:

1-حجّة سياسية/اجتماعية، تنطوي هذه الحجة على أساس المشاركة الشعبية، من حيث توسيع قنوات هذه المشاركة في صنع السياسات العامة من قبل المواطنين المحليين، سواء كقيمة أخلاقية مؤداها تحقيق مبدأ المواطنة والسيادة الشعبية أم كهدف عملي غرضه ضمان مزيد من تأييد وتعبئة المواطنين لتحقيق أهداف السياسة العامة. ومن المعلوم أن التنظيمات المحلية توفر فرصة المشاركة للمواطنين في تصميم وتنفيذ السياسة العامة التي تطبق عليهم، ومن ثم تكون المشاركة هي الوسيلة الرئيسة لنظم الحكم والإدارة، في تحقيق التنمية المحلية[3].

يتبين في هذا الخصوص أن الدولة الحديثة الديمقراطية، قد عنيت بالمبدأ السياسي الشهير منذ اليونان، وهو مبدأ فصل السلطات في الدولة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية) وتحديد الاختصاصات والصلاحيات وفقاً لهذا المبدأ، الذي أصبح راسخاً في الفكر السياسي الحديث والمعاصر.

([1]) رشيد، أحمد، (1981)، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، ط1، الرياض: عكاظ للنشر والتوزيع، ص 5.

([2]) كشاكش، كريم، **التنظيم الإداري المحلي**، مرجع سابق، ص 37.

([3]) رشيد، أحمد، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص 142.

إن هذا المبدأ يعود في أصوله إلى الفكر اليوناني القديم، بوصفه مظهراً سياسياً أولا، وورد عند كل من أفلاطون وأرسطو، وفي العصر الحديث تبناه كل من جون لوك ومونتكيو وروسو، فانتقل بعدهما من الميدان النظري إلى الميدان التطبيقي مع الثورتين الأمريكية والفرنسية، وشاع اليوم في كل الديمقراطيات المعاصرة، الغربية منها وغير الغربية(1).

والفصل بين السلطات العليا كمبدأ، يتمثل في سلطة القانون وتنفيذه وسلطة البت في الخلافات، وقد جعله روسو مبدأ راسخاً لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، بحيث يمنع التحكم والاستبداد والاستحواذ على القرار.

أما لوك فقد أبرزه بصورة لافتة، مبيناً هو الآخر خطورة الجمع بين السلطات الذي يؤدي إلى الاستبداد في القرارات، لأن السلطة لديه هي سلطة ديمقراطية، تصون حقوق الأفراد(2).

يتأكد هنا بخصوص فكرة التحول إلى نظام اللامركزية أن من خصائص الدولة الديمقراطية الحديثة، الارتكاز إلى مبدأ فصل السلطات (الثلاث)، وهذا المبدأ رسخ في الفكر السياسي الحديث والمعاصر، بحيث تتوزع الاختصاصات الدستورية في الدولة بين هذه السلطات على نحو يكفل الاستقلالية في المهام والصلاحيات.

2-حجة إدارية/ فنية، وتنطوي على المزايا التي توفرها اللامركزية للحيلولة دون التركيز والتضخم في ممارسة السلطة، وتمكين المحليات الإدارية من قدر من السلطة في اتخاذ القرارات في بيئتها المتلائمة مع الظروف المحلية، فضلاً عن تخفيف العبء عن الإدارة في المركز(3).

إن بعض الحجج أو المبررات التي يتم سوقها للانتقال إلى اللامركزية في الإدارة المحلية تنصّب على المزايا التي تحققها على مستويات عديدة(4).

---

(1) الكحلاني، حسن، (2004)، **الفردانية في الفكر الفلسفي المعاصر**، ط1، القاهرة: مكتبة مدبولي، ص317، 318. أنظر أيضاً: علي عبد المعطي محمد، **الفكر السياسي الغربي**، دار المعرفة، الجامعية: الإسكندرية، 1993، ص 269.

(2) الكحلاني، حسن (2004) ، **الفردانية في الفكر الفلسفي المعاصر**، المرجع السابق، ص318.

(3) درويش، إبراهيم، (1978)، **الإدارة العامة في النظرية والممارسة**، (ط4)، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 263.

(4) سالم، بول، **اللامركزية الإدارية**، مرجع سابق، ص 32، 33.

أولاً-تؤدي اللامركزية الإدارية إلى حصر اهتمام الموظفين العاملين في مطالب الأهالي الحقيقية، وليس في إملاءات النخبة المركزية الحاكمة. فحيث يكون عمل المسؤولين المحليين مرتبطاً بالانتخابات المحلية وعمل المجالس المحلية والمشاركة المحلية، فإنهم يأخذون مطالب الأهالي وأولوياتهم المحلية على محمل الجد.

ثانياً-تساعد اللامركزية على تقريب القرارات العامة من الناس وتبعدهم عن السياسيين، أما الأهالي فإنهم يكونون قريبين من عملية صنع القرار ومن محورها، ولا بُدّ من أخذ آرائهم ومصالحهم في الحسبان، بل إن مشاركتهم تلعب دوراً إيجابياً في تحسين القرارات العامة وتوزيع الموارد. ويعود ذلك إلى كون أن الأهالي وممثليهم المحليين يدركون بشكل أفضل لمصالحهم وحاجاتهم المحلية.

في المقابل، فإن التنظيم الإداري بوصفه واحد من المنظمات الخاصة أو العامة له علاقة وثيقة -إذا فحصناه من منظور علم الإدارة العامة-بالفكر الديمقراطي من جهة وبمفهوم السلطة والمسؤولية المرتبطة بالبيروقراطية ونظرية الإدارة من جهة أخرى، كما أنه يتأثر بالنظم السياسية والاجتماعية(1).

ثمة تعددية في النظر إلى أشكال اللامركزية. فهناك من جعلها في شكلين أو نمطين:

أولاً-لا مركزية سياسية جزئية: Micro Political Decentralization تتوزع بموجبها سلطة الحكم على الوحدات المحلية، وهذا الشكل من اللامركزية في ا لحكم شبه الكاملة أو الجزئية عادة ما يكون متضمناً في أصول التشريع والقانون. حيث تسمح بنقل بعض سلطات الحكم إلى الوحدات المحلية، وينشأ لها دور في وضع السياسات العامة (المحلية)، وهو الشكل الأكثر تعبيراً عن نظام الحكم المحلي. على أنه يجب عدم الخلط بين الحكم المحلي والإدارة المحلية(2).

---

(1) فهمي، جلال الدين محمد (2005)، **أضواء على الجهاز الإداري العربي. التنظيم ومسميات الوظائف.** بحوث ودراسات، ط3، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 3.

(2) سمير، عبدالوهاب، (1991)، النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة لقوانين الإدارة المحلية من 1960-1988م، **سلسلة بحوث سياسية**، جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ص 8.

ثانياً-لا مركزية إدارية: هذا الشكل من اللامركزية يقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية في الأقاليم خارج نطاق المركز (العاصمة)، ويتم بموجبها توزيع الكثير من الصلاحيات الجوهرية للوظيفة الإدارية (تخطيط، تنظيم، تشغيل، رقابة، إشراف)، على هيئات أخرى، خارج نطاق السلطة المركزية، كالوحدات المحلية (عن طريق الانتقال والتفويض)، وهذا ما يُعرف بنمط الإدارة المحلية أو "اللامركزية الإدارية الإقليمية"[1].

وثمّة هناك، من يفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، على أساس أن تكون الأولى مقتصرة على نمط الدولة المركبة، فيما تتخذ الثانية طابعاً فنياً يوجد في سائر الدول، البسيطة فيها والمركبة. وهناك من يجعل كلا الشكلين تعبيراً عن اللامركزية، مع الاختلاف في المدى والنطاق فحسب[2]. كما أننا نجد تقسيماً آخر لصور المركزية يسود في فقه القانون الإداري، ويرى أن اللامركزية تكون على صورتين أساسيتين هما[3]:

الأولى: اللامركزية الإقليمية، وتُدعى الإدارة المحلية، وفي بعض الأحيان تُدعى الحكم المحلي. وتقوم على منح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية وسلطة الإشراف على المرافق المحلية.

-الثانية: اللامركزية المصلحية، وتقوم على منح مرفق عام قومي أو وطني أو محلي الشخصية المعنوية، مع قدر من الاستقلال، وهو ما يُسمّى بالمؤسسات أو الهيئات العامة أيضاً.

وتعرّف اللامركزية المرفقية بأنها "كيان تنظيمي عام مستقل عن جهاز الدولة التقليدي وتملكه الدولة كلياً أو جزئياً وتخضعه للرقابة التنفيذية والتشريعية لضمان كفاءته وفعاليته في استخدام الأموال العامة للصالح العام[4].

---

(1) الصاوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 44.

(2) عساف، عبدالمعطي محمد، (1974)، **تنظيم المجالس المحلية، دراسات مقارنة مع دراسة خاصة للوضع في الأردن**، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص 5، 6.

(3) الطماوي، سليمان (1992)، **الوجيز في القانون الإداري**، القاهرة: دار الفكر العربي، ص 56.

(4) عواملة، نائل، (1996)، **إدارة المؤسسات العامة وتطبيقاتها في الأردن**، عمان: مركز أحمد ياسين، ص 72.

وتتمثل هذه اللامركزية في الأشخاص المرفقية التي يقوم كل منها بإدارة مرفق عام استقلالاً عن السلطة المركزية مع خضوعه لرقابتها[1].

المطلب الرابع: أسس ومقومات الإدارة المحلية:

ترجع السلطة السياسية في مصدرها إلى الإرادة العامة للشعب، وهي ظاهرة اجتماعية تنشأ من الحاجة إلى النظام والضبط الإداري الذي تمثله هذه السلطة، وإذا كان للسلطة أن تقوم على أساس من رضا المحكومين، فلا بد أن يكون سن القوانين والتشريعات ثمرة المناقشة الحرة والرضا الدائم، وينبغي أن يُتاح ذلك للشعب من خلال مجموعة من المؤسسات والإدارات المختلفة التي تتمثل أنماطها بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية[2].

إن نظام الإدارة المحلية هو جزء من المؤسسات الأصيلة في الدولة الذي يمكن من خلاله للمواطن أن يشعر بالمشاركة في شؤون الحكم على المستوى الإقليمي أو المحلي، وقد يمتد ليشمل المشاركة على المستوى الوطني، وكلما كانت الوحدة المحلية أكثر تطبيقاً لمبدأ اللامركزية كلما تعاظمت وتيسرت سُبل مشاركة المواطنين من خلال المجالس المحلية وزاد إحساسهم بأنهم شركاء في القرار والإدارة هذا فضلاً عن تعزيز أسس المواطنة الديمقراطية.

وذهب البعض إلى أن اللامركزية تساعد على حل مشاكل الإدارة بطريقة ميسّرة، وتسهل التعاون بين المستويات الإدارية المختلفة، لا سيما أنها تعمل في إطار المنظمات كبيرة الحجم – كأجهزة الدولة– الأمر الذي يستوجب أو يتطلب تقسيم العمل والإدارة اتفاقاً مع مبدأ التخصص[3] على أساس أن يتم توزيع الاختصاصات والصلاحيات بدرجة مُرضية.

وبالإجمال فإن نظام اللامركزية الإقليمية الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية التي تمارس نشاطها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، يحقق المزايا التالية[4]:

---

(1) العجمي، حمدي، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، مرجع سابق، ص117.

(2) غيوم، سيبرتان، (2011)، **الفلسفة السياسية في القرنين التاسع عشر والعشرين**، ترجمة عزالدين الخاطبي، ط1، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، ص222-223.

(3) درويش، إبراهيم (1978)، **الإدارة العامة في النظرية والتطبيق**، ط4، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 263.

(4)Philip Mawhood, **Local Government In The Thrid World**, op cit, p.2

1-مراعاة حاجات السكان المحليين ورغباتهم وفقاً لظروف مناطقهم وتخطيط المشروعات وتنفيذها.

2-تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية، وبخاصة عند اتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينه.

3-تدريب الأهلين على أسلوب الإدارة الذاتية.

4-تربية المواطنين تربية سياسية وتعزيز مبدأ المشاركة.

5-ترسيخ المبادئ الديمقراطية في الإدارة من خلال إشراك الأهالي في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة.

6-تقدم اللامركزية الإدارية الحلول لكثير من المشاكل الإدارية، من قبيل البطء والروتين واتخاذ القرارات الإدارية، وتفهم احتياجات المصالح العامة.

7-تحقيق العدالة في توزيع وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة.

المطلب الخامس: أشكال اللامركزية وصورها:

يبيّن دارسو النظم المقارنة أن (النظام) لا يعدو أن يكون مفهوماً أو مركباً تحليلياً، يوجد من أجل غاية تسهيل عملية التحليل، وبالتالي فلا وجود واقعي له، وإنما يقتصر وجوده في أذهاننا[1]. ومن هنا فإن النظام يدل على نمط من العلاقات بين اثنين أو أكثر من الفاعلين actives، سواء كانوا أفراد أم مؤسسات أم دول. وهو يتطلب حصول تفاعلات بينية بين الفاعلين، سواء كانت تفاعلات فردية أم جماعية، مباشرة أو غير مباشرة[2].

ومع أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها في النطاق المحلي لصالح الوحدات المحلية، لكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف لضمان سيرها بالشكل الذي يخدم السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة. وهكذا فإن أساس الرقابة لا يتناقض مع جوهر مبدأ اللامركزية الإدارية، ولا يخرج عن هذا الإطار أو النطاق لكي تبقى الوحدات المحلية متمتعة باستقلاليتها.

([1]) المنوفي، كمال (1987)، **أصول النظم السياسية المقارنة**، الكويت: دار الربيعان للنشر والتوزيع، ص 4.

([2]) الصاوي، علي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 54.

وإذا كان الإشراف والرقابة يمثلان ركنا من أركان وجود نظام الإدارة المحلية ومقوماتـه، فيمكن القول أن هنالك مجموعة من الأهداف التي تستند إليها الإدارة المركزية فـي ممارسـة رقابتها على الوحدات لمحلية[1]:

1-التأكيد على مبدأ الوحدة السياسية والإدارية للدولة.

2-التأكيد على أن الوحدات المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة.

3-التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها.

يتبيّن إذن، أن الإدارة المحلية تقوم على عنصر أساسي هو الشخصية المعنوية الذي يمـنح الإدارة المحلية الاستقلال القانوني عن الحكومة أو الإدارة المركزية، مـع احتفـاظ الـسلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية[2] للحد من التجاوز في إدارة الشؤون المحلية وتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة أو منع استغلال هذا الاستقلال النسبي، فلا بد من وجود رقابة مركزيـة ضمن حدود القانون[3].

أما الأركان الخاصة باللامركزية المحلية فتتمثل بـ[4]:

أولاً-الاعتراف بوجود مصالح محلية إقليمية متمايزة عن المصالح الوطنية الكلية، حيث أن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية المحلية هي اعتراف الإدارة أو السلطة المركزيـة بوجود مصالح محلية، تقوم بإدارتها هيئات محلية مشكلة بـصورة أو بـأخرى، لكـي تتفـرغ الحكومة المركزية لإدارة المرافق القومية وحدها. ويمكن أن يُدعى هذا بـ ركن الاستقلال فـي إدارة المرافق المحلية[5]

([1]) الطعاملة، محمد، عبدالوهاب، سمير، (2005)، **الحكم المحلي في الوطن العربي**، ط1، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة،ص 28-29.

([2]) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، **النمو الحضري في الوطن العربي**، (1999)، المؤتمر الرابع عشر للشؤون الاجتماعية، القاهرة: جامعة الدول العربية.

([3]) المعاني، أيمن، أبو فارس، محمود، **الإدارة المحلية أسس وتطبيقات**، مرجع سابق، ص 58.

([4]) كشاكش، كريم، **التنظيم الإداري المحلي**، مرجع سابق، ص 38، 39، 40.انظر أيضاً: محمود عاطف البنا، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكر العربي: بيروت، 1984، ص121

([5]) الطماوي، سليمان، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص74.

ثانياً-انتخاب ممثلي الشخص المعنوي المحلي أو مبدأ الاعتراف بالشخصية المعنوية المحلية. وهذا يعني وجوب أن يمثل الشخص المعنوي مجلساً محلياً منتخباً، على أساس أن الانتخاب وسيلة فنية ناجعة، تسهم في تأكيد الاستقلال المحلي. ويُعد مبدأ الانتخاب من المبادئ الرئيسة في نظام اللامركزية المحلية، لمجاراته الأفكار والتطبيقات الديمقراطية.

إن تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية هو ما يميزها عن الإدارة المركزية، فالشخصية المعنوية هي: "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماماً كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين وينظر إليها وتُعامل كما لو كانت شخصاً حقيقاً، وهي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها"[1].

ثالثاً-قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية، حيث أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا يعتبر كافياً، إذ لا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين لإدارة شؤونهم الإدارية وإشباع حاجاتهم من خلال هيئة يتم انتخابها ومن ثمة فإن الانتخاب هو الطريقة الصحيحة التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام والإقليمي[2].

إن الهيئات التي تتشكل منها الإدارة المحلية تقوم على ثلاثة أجهزة أو ثلاث سلطات[3]:

أولاً-السلطة التقريرية في المجالس الشعبية المحلية، وتشكل سلطة التشريع على المستوى المحلي.

ثانياً-السلطة التنفيذية، وهي مجموع الموظفين الإداريين والماليين العاملين في مجالس الإدارة المحلية.

---

(1) ربابعة، فاطمة (1990)، **دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية في الأردن**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص 20.

(2) الطماوي، سليمان (1982)، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي، وانظر،ا لطعامنة، محمد، عبدالوهاب، سمير، **الحكم المحلي في الوطن العربي**. وانظر، الطعامنة، محمد، عبدالوهاب، سمير، **الحكم المحلي في الوطن العربي**، مرجع سابق، ص 25-26. وانظر، علي حميد، "الإدارة المحلية: مفهومها وعناصرها" **المجلة العربية للإدارة**، العدد الأول، مجلد (7) آذار، 1983، ص 69.

(3) حمدي، عادل محمود، (1973)، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**، ط1، دار الفكر العربي: بيروت، ص 358.

ثالثاً-السلطة الرقابية، وتتمثل في رقابة السلطة المركزية على جميع أعمال الأجهزة المحلية ومجالسها.

-وظيفة سياسية. وتتمثل في تحقيق الديمقراطية السياسية محلياً عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في المؤسسات السياسية، وتحفيز السكان المحليين نحو المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي. وأخيراً تدريب القيادات على مستوى المجتمع(1).

لقد تبيّن إلى الآن أن اللامركزية التي تعدُّ أساساً للإدارة المحلية تتحلل إلى عدد من الأشخاص المعنوية العامة، يسمح من خلالها القانون أن يوجد إلى جانب السلطة المركزية للدولة هيئات أشخاص عامة محلية وأشخاص عامة مرفقية (أو مصلحية)، بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية في الدولة بين هذه الأشخاص المعنوية بمقتضى التشريعات الناظمة. وتسمى الأجهزة الإدارية للدولة بالإدارة المركزية، بينما تسمى الأشخاص العامة المحلية والمرفقية بالإدارة اللامركزية، أو الهيئات الإدارية اللامركزية.

المبحث الثاني: التمييز بين الإدارة المحلية وغيرها من المصطلحات:

يبرز للباحث في الإدارة المحلية بعض الخلافات حول تحديد مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي والعلاقة بينهما، فثمة من يرى وجود اختلاف كبير بين المصطلحين، كما أن هناك من فقهاء القانون الإداري لم يجد أي فروق بين المصطلحين واعتبروهما مصطلحان مترادفان.

لقد نظر الشيخلي أن مفهوم الإدارة المحلية يخص اللامركزية الإدارية حصراً، أما الحكم المحلي فيتعلق بمفهوم اللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفيدرالية. ولكنه يتناول رأياً ثانياً، يتلخص في كون نظام الإدارة المحلية مرحلة أساسية من شأنها أن تفضي إلى الحكم المحلي، فبعض الدول تبدأ عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحيات أو تخويلها ابتداءً من الحكومة في المركز لممثليها في الأقاليم والمحافظات، وفي مرحلة ثانية، تبدأ

---

(1) قصب، حسام، (2003)، **تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري**، المؤتمر العربي الإقليمي لتحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة.

في تطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك وفي حال صادفت نجاحاً هذه الإدارة تقوم الدولة في تطبيق نظام الحكم المحلي[1].

وبين العكش أن الحكم المحلي يُعد في نظر البعض أسلوباً يتقدم على الإدارة المحلية من حيث أنه يحقق لهذه الهيئات والوحدات هامشاً أوسع من الحرية في إدارة شؤونها الخاصة إلى درجة أنهم يرونه مدرسة لممارسة الديمقراطية تتم من خلاله مساهمة المواطنين وإشراكهم في مختلف مجالات العمل المحلي[2].

وفي معرض الإسهاب الضروري في إجلاء هذه المسألة يمكن الإشارة باختصار إلى ثلاث وجهات نظر:

الاتجاه الأول: يعتقد أصحاب هذا الاتجاه أن الفروق واقعة ولا بدّ بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس أن الإدارة المحلية تؤشر إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية، يقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية. بينما مصطلح الحكم المحلي يشير إلى أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية يقوم على توزيع الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية التي تُعنى بالجوانب التنفيذية، بينما يُعنى الحكم المحلي بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية[3].

الاتجاه الثاني: يذهب إلى عدم التفريق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، ويرى أن لهما مدلولاً واحداً، إذ هما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة تتباين ظروف تطبيقه من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية[4].

الاتجاه الثالث: ينظر إلى نظام الإدارة المحلية بوصفه مرحلة نحو الحكم المحلي، ويرى أنصار هذا الرأي أن بعض الدول تبدأ أولاً بتطبيق اللامركزية الإدارية (الإقليمية)، من خلال

([1]) الشيخلي، عبدالرزاق ، **العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية**، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 23-25.

([2]) العكش، فوزي، (1988)، **الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات**، (ط3)، العين، ص 25.

([3]) الطماوي، سليمان، (1980)، **شرح نظام الحكم المحلي الجديد**، دار الفكر العربي، بيروت، ص 4.

([4]) العطار، فؤاد (1992)، **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة: القاهرة، ص175.

تفويض الصلاحيات أولاً من الحكومة المركزية إلى الأقاليم، ثم في مرحلة ثانية تبـدأ بتطبيـق الإدارة المحلية، فإذا ما نجحت التجربة تقوم بتطبيق الحكم المحلي[1].

إنه من الممكن توفر نظام للإدارة المحلية يقوم على اللامركزية الإدارية من دون قيام نظام للحكم المحلي، ويمكن أيضاً اعتبار أن الإدارة المحلية تعتبر خطوة أولى في الطريق إلى الحكم المحلي "بل إن اللامركزية الإدارية تعتبر المرحلة الأولى لتنفيذ مخطط طويل المـدى لتطبيـق الحكم المحلي"[2].

وذهب بطارسة إلى أنه في بريطانيا ومعها الدول الأنجلوسكسونية، يعتمد اصطلاح "الحكـم المحلي". وفي أغلب الدول العربية فإن الاصطلاح الفرنسي "الإدارة المحلية"، هـو المـصطلح الذي لقي رواجاً، ويعود ذلك، بنظر بطارسة، إلى أن الدول العربية دول حديثة الاستقلال نسبياً، ولذلك فلا بد أن يكون للسلطة المركزية إشراف واضح على الوحدات المحلية، فـي الأسـلوب الفرنسي الذي تتسم فيه رقابة السلطة المركزية على الوحدات المحلية، بكونهـا رقابـة شـديدة نسبياً[3].

ويرى الباحث إنه على الرغم من هذه الاختلافات فإنه -كما يبـدو أن كـلا المـصطلحين يترادفان على المستوى التطبيقي والعملي من حيث أنهما يدلان على نظام واحد هو اللامركزية الإدارية الإقليمية، فنظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي يعبر في الواقع عن مبـدأ الاسـتقلال النسبي لإقليم أو منظمة جغرافية محددة يتمثل في إدارة شؤونها المحلية عـن طريـق ممثلـين يشكلون هذه الإدارة المحلية من بين الأهالي ويرتبطون بعلاقة إشراف ورقابة مـن الحكومـة المركزية. إن الأساس في هذا النمط من اللامركزية والعبرة هو مدى تمتـع الهيئـات المحليـة بصلاحيات اتخاذ القرارات بصورة مستقلة وفقاً لنظام قانوني إداري واضح وسليم بغض النظر عن التسميات، إدارة محلية أو حكم محلي.

---

(1) العواجي، محمد إبراهيم (1986)، **الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية: المفاهيم والتطبيق (تحرير)**، ناصر الصائغ، **الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي**، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص70 ، وانظر: طريف، بطرس(1977)، **موسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص42. وانظر: حلو، ماجد(1971)، **الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

(2) رشيد، أحمد (1987)، **نظرية الإدارة العامة**، دار النهضة العربية: القاهرة ، ص 240.

(3) بطارسة، سليمان سليم، (1991)، الإدارة المحلية، في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية، **مجلة الإدارة العامة**، عدد (72)، تشرين الأول، ص 43.

ومع ذلك فإنه يتبين أن ثمة معايير يمكن أن تعتمد للتمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي، فمن حيث النشأة والتكوين فإن الإدارة المحلية تنشأ بموجب القوانين، بينما الحكم المحلي، فإنه يتشكل بموجب النصوص الدستورية، أما من حيث الارتباط فالإدارة المحلية ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، ولذا فهي تُعدّ نمطاً من أنماط أساليب التنظيم الإداري ، أما الحكم المحلي، فإنه يرتبط بالشكل الذي تكون عليه الدولة، ويعبر عن شكل من أشكال التنظيم السياسي. كما أن الإدارة المحلية من شأنها أن تمارس فقط جزءا من وظيفة الدولة الإدارية، فيما يمارس الحكم المحلي وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية. وأخيراً فبخصوص مسألتي الاختصاص والرقابة، فإن الإدارة المحلية تخضع لرقابة وإشراف الإدارة المركزية كما أن اختصاصاتها معرضة للتغيير، حسب الظروف، أما الحكم المحلي فهو يتمتع باختصاصات شبه ثابتة، وتكون الرقابة الممارسة عليه من قبل السلطة المركزية غير مباشرة.

إن أهمية التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي تبرز من جهة تحديد نوع وطبيعة العلاقة التي تنشأ بين السلطة المركزية والحكم المحلي، وتوضح شكل الارتباط القانون والدستوري والإداري بينهما على مستوى البلد الواحد، كما وتحديد العلاقة بين الإدارة المحلية وبين السلطة المركزية، من حيث أن الأولى تشير إلى أساليب التنظيم الإداري في الدولة، فيما الثانية تشير إلى شكل التنظيم السياسي الذي تكون عليه الدولة.

معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط.	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصاً	اختصاصاته تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبيا
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية

تشكيل المجالس المحلية:

يتطلب البحث في موضوع مجالس الإدارة المحلية من حيث كونها مصدراً للسلطة التقريرية في المحليات البحث في الكيفية التي يتم بمقتضاها تشكيل المجالس المحلية، وطرائق قيامها وأشكالها. وهذا الموضوع يكتسب أهمية لافتة، كون أن المجالس المحلية تعد الهيئات المسؤولة عن تنفيذ اختصاصات الإدارة المحلية ضمن نطاق حدودها الإقليمية.

وفي الواقع يثير تشكيل المجالس المحلية الجدل بين رجال الفقه القانوني والإداري، ينتج عن الاختلاف في الآراء والاجتهادات حول الأسلوب الأمثل لمثل هذا التشكيل. وذهب البعض إلى ضرورة استقلال الإدارة المحلية عن السلطة المركزية، وبالتالي عدم تدخل الدولة في طريقة اختيار المواطنين لمن يمثلهم في الأقاليم، ومنحهم حق المشاركة في انتخاب أعضاء مجالسهم المحلية بصورة مباشرة، كون هذا الأسلوب يعتبر الترجمة الحقيقة لممارسة الديمقراطية، التي تُعد أساساً لقيام الإدارة المحلية، وذهب آخرون إلى نفي وجود علاقة بين تأكيد استقلال الإدارة المحلية وبين تشكيل مجالسها بطريق الانتخاب، وعليه فلم يجد هؤلاء مانعاً يمنع السلطة المركزية من اللجوء إلى استخدام صلاحياتها في تعيين أعضاء المجالس المحلية أو اعتماد أسلوب يجمع بين الانتخاب والتعيين معاً[1].

المطلب الأول: تشكيل مجالس الإدارة المحلية بأسلوب الانتخاب:

من المؤكد أن مجرد الارتباط أو الانتماء إلى الوسط الإقليمي المحلي لا يقدم ضمانة كافية لتحقيق استقلال الهيئة المحلية بصورة واقعية مناسبة، وعندئذ يتطلب الأمر أن تُتاح لجميع الأهالي المحليين من أبناء الأقاليم أو الوحدات المحلية فرصة اختيار من ممثلهم في الإدارة المحلية التي تتولى رعاية مصالحهم، ومعنى ذلك ربط مبدأ استقلال الهيئة المحلية في مسألة انتخاب أعضائها من قِبَل مواطنين الجماعة المحلية[2].

يبدو أن ثمة حجّة منطقية تقضي بضرورة سلوك طريق الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، ووجه الحجّة أن الانتخابات يضمن تحقيق الاستقلال اللازم والأمثل للقائمين على

---

(1) أعمال وبحوث وتوصيات المؤتمر السابق لمنظمة المدن العربية، (1985م)، أساليب الإدارة والتنظيم في خدمة المدن العربية المعاصرة، **مجلة العلوم الإدارية**: القاهرة، عدد (1)، ص65.

(2) عواضة، حسن محمد، (1983)، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان، ص 162.

المجالس المحلية، ويمنحهم في الوقت نفسه القوة الكافية في مقابل ممثلي السلطة المركزية. وعليه فإن المعيار الرئيس في قيام الإدارة المحلية يرتكز إلى مبدأ الاستقلال الناجز للإدارة المحلية.

في هذا الخصوص المتعلق بمبدأ الانتخاب يرى هوريو (Hauriou) بأن الدولة بحاجة ماسة إلى اللامركزية الإدارية بوصفها أي (اللامركزية) تنطوي على فكرتين. أولاهما، التأكيد على اختيار أعضاء مجالس الإدارة المحلية بطريق الانتخاب، ثانيهما، تأكيد استقلالية هذه المجالس في القرارات اللازمة في القضايا المحلية[1].

من هنا، يرى بعض الفقهاء القانونيين أن الأسلوب الصحيح في تشكيل المجالس المحلية هو الانتخاب، ويقدمون تبريرين أساسيين، هما[2]:

- تحقيق مبدأ ديمقراطية الانتخاب التي يمارسها الأهالي المحليين في مناطقهم.
- تحقيق مبدأ اللامركزية واستقلال الإدارة المحلية في مقابل الإدارة المركزية للدولة.

ويتضح أن أسلوب الانتخاب يعمل على الربط بين الديمقراطية السياسية التمثيلية واللامركزية الإدارية، وهذا من شأنه تحقيق التوازي بين مبدأ الانتخاب في المجالس المحلية والانتخاب في المجالس النيابية على مستوى الدولة، من حيث أنها تعبر عن ممارسة الديمقراطية في نظام الحكم بشكل عام. ويربط الفقيهان (ديونر ودبير) بين المبدأ الديمقراطي وانتخاب المجالس المحلية، فيقرران وجوب سلوك المواطنين الأساس الديمقراطي النيابي نفسه الذي يقوم على الانتخاب في أسلوب التنظيم الإداري المحلي[3].

ويحاجج البعض أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا يعتبر كافياً، بل يتطلب الحال تشكيل هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين، وعليه، فإن مبدأ الانتخاب

([1]) عثمان، خليل، (1945)، **اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر: دراسة مقارنة**، (ط2)، القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة، ص 32.

([2]) خليل، **اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر**، المرجع السابق، ص33.

([3]) عواضة، حسن، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها**، مرجع سابق، ص 62. انظر: المعاني، أبو فارس، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص 87.

يكون الطريقة المثلى التي يتم من خلالها تشكيل المجالس المحلية، المترجمة أو المعبرة عن إرادة الشخص المعنوية العام الإقليمي[1].

وهكذا، فإنه يتبين أن فلسفة الإدارة المحلية وجوهرها تقضي بأن يخوّل لأهالي المناطق المحلية أن يقيموا حاجاتهم ومصالحهم المحلية بأنفسهم، من خلال هيئة منتخبة تحقيقاً لفكرة استقلال المجالس المحلية من جهة تعزيز ممارسة الديمقراطية وفكرة المشاركة، فالانتخاب يُمثّل وسيلة لشعور الأفراد المحليين بحريتهم واستقلالهم في اختيار ممثليهم المحليين الذين ينوبون عنهم في القرارات والمسائل التي تخصهم باستقلال عن السلطة المركزية[2].

يبدو أن الأمر في جُلّه مرتبط بفكرة الشخصية المعنوية، وذلك من جانبين: سياسي وقانوني، من حيث أن الشخصية القانونية تستلزم حيازة الحقوق والالتزام بالواجبات، الأمر الذي يتطلب وجود إدارة تحوز على استقلالها، وتكون قادرة على ممارسة الأعمال والتصرفات القانونية المرتبة لهذه الحقوق والالتزامات[3].

وما يجدر ذكره هنا "أن الشخصية المعنوية إنما تثبت للوحدات الإقليمية وليس للمجالس التي لا تعدو كونها أداة للتعبير عن إرادة هذه الأشخاص الاعتباريين"[4]، إذ أن هذه الوحدات لها الحق أن تتملك وتنسب إليها التصرفات وتنفرد بموظفيها المستقلين. ويتبع ذلك أن تكون مسؤوليتها عن أعمالهم وفي مواجهتهم مستقلة عن مسؤولية الحكومة المركزية.

المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية بالتعيين:

يرى بعض فقهاء القانون أن تشكيل المجالس المحلية بطريق التعيين لا يجرح في أساس التنظيم الإداري اللامركزي أو الإخلال باللامركزية الإدارية، مثلما أنه لا يمسّ أو ينتقص فكرة استقلالية المجالس المحلية. وعليه فإن اللامركزية الإقليمية "لا تستلزم بالضرورة أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب"[5]. وتقوم الحجة في هذا الرأي على مبدأين: أولهما. أن تحقيق استقلال الإدارة المحلية بصورة واقعية لا يتوقف على طريقة تشكيل

([1]) عواضة، المرجع السابق، ص 163.

([2]) حمدي، عادل محمود، (1973)، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**، (ط1)، دار الفكر العربي، ص 110.

([3]) البنا، محمود عاطف، (1968)، **نظم الإدارة المحلية**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص 15-16.

([4]) المرجع السابق، ص 16.

([5]) المرجع نفسه، ص 17.

مجالسها بقدر ما يتوقف على ما تتمتع به هذه الإدارة بالشخصية المعنوية وبالاختصاصات الكافية التي تمكنها من القيام بدورها ومهامها على المستوى المحلي. ثانيهما. أن الضمانات التي تتوافق مع موافقة التعيين من قِبلَ السلطة المركزية بصرف النظر عن الانتخاب. علماً بأن انتخاب أعضاء المجالس المحلية، لا يعني نفي الطبيعة أو الصفة اللامركزية لهذه الإدارة، طالما أن السلطة المركزية لا تملك حق تغيير الأعضاء أو إقالتهم[1].

ومع أن استقلال الهيئات اللامركزية للإدارة المحلية محصّن، من جهة صفة الشخصية المعنوية الاعتبارية بما تمتلكه هذه الشخصية من ذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية وعدم الخضوع لسلطة تمارسها الحكومة المركزية، إلا أن النقد الذي يوجه لأسلوب التعيين يرى أن المجالس المحلية المعينة تبقى في ممارسة أعمالها رهن إدارة الحكومة المركزية، التي ربما تهيمن على هذه الشخصية المعنوية وعلى ممثليها في المجالس المحلية.

يتضح للباحث بعد استعراض الرأيين السابقين حول تشكيل المجالس المحلية أن كلاً من طريقتي الانتخاب والتعيين ينطويان على بعض الإيجابيات وبعض السلبيات بين المؤيدين والمعارضين. ويحدث النقاش بين فقهاء القانون حول هذين الطريقين بين مؤيد ومعارض. ويرى مؤيدو التعيين أن طريق الانتخاب لا يوفر دائماً النجاح الضروري في وصول العناصر الكفوءة اللازمة لمؤسسات الإدارية المحلية. وبناء على ذلك فليس من المفضل ترك أمور اختيار أعضاء مجالس الإدارة المحلية إلى المواطنين المحليين الذين تنقصهم الخبرة الديمقراطية والتجربة الكافية لتحقيق غايات الانتخاب، ولا بد من تدخل السلطة المركزية في هذه الحال، بمساعدة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

وثمة من رأى أن الانتخاب يهدد وحدة الدولة السياسية، فقد ينتهي إلى التحول من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية، وإذا لم تكن متوفرة أي وسيلة أخرى غير الانتخاب فلا مناص من تطبيق هذا المبدأ في الوحدات الصغرى دون الكبرى[2].

الخلاصة عند بعض منتقدي مبدأ الانتخاب، أنه لا ضمانة أن يأتي بأفضل الأشخاص لعضوية المجالس المحلية، وممارسة الوظيفة الإدارية، فضلاً عن افتقارهم إلى الوعي السياسي

([1]) العطار، فؤاد، (1968)، **محاضرات في تنظيم الإدارة المحلية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 187.

([2]) حمدي، عادل محمود، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص 111.

الصحيح. وهذا النقد يخص في جانب منه هيئة الناخبين (الأهالي المحليين)، الذين قد لا يكونون في أهلية تمكنهم من اختيار الأفضل ليمثلهم في المجالس المحلية [1].

ينطلق الرأي المؤيد للانتخاب من أساس مؤداه بأنه إذا كان استقلال الهيئات اللامركزية يتمثل أساساً في منحها الشخصية الاعتبارية بما تتضمنه من ذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية وعدم الخضوع لسلطة رئاسية تمارسها الحكومة المركزية، فهل هذه الضمانات تكفي لتحقيق الاستقلال المقصود للإدارة؟ أم أن الأمر يتطلب كشرط من شروط اللامركزية الإقليمية أن يكون اختيار أعضاء المجالس التي تمثل هذه الأشخاص عن طريق الانتخاب؟[2]

وهذا الفريق الذي يؤيد طريق الانتخاب لا التعيين شرطاً أساسياً في نظام الإدارة أو الحكم المحلي، ويستندون في هذا الرأي إلى نوعين من الحجج، أولاً: الانتخاب ضروري من ناحية ضمان استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية. ثانياً: فإنهم يعتبرون الإدارة المحلية بهيئاتها وتشكيلاتها شيء أكثر من اللامركزية، فهو لا مركزية وديمقراطية في نفس الوقت، وإذا كانت تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية يمكن تصوره من دون عملية انتخاب، فإن ديمقراطية الإدارة تقتضي على العكس أن يتولى شؤون تسيير المصالح المحلية مجلس يمثل الأهالي المحليين، وهو أمرٌ لا يتأتى إلا بانتخاب أعضاء هذه المجالس[3].

نخلص القول أن هذا الاتجاه[4]، (الانتخاب) في تشكيل الإدارة المحلية يُعتبر الانتخاب شرطاً أساسياً في قيام نظام الإدارة المحلية في الدولة الديمقراطية، بأنه ينبغي أن ينظر دائماً إلى الجانب أو المغزى السياسي للإدارة المحلية، أي باعتبار هذه الإدارة مزيجاً من اللامركزية والديمقراطية في الإدارة.

يمكن القول أن نظام الإدارة المحلية من حيث كونه يتصل بمشكلة التنظيم الإداري، ويمثل تطويراً يتم بموجبه منح بعض الاستقلال لبعض المرافق على أساس تحقيق الكفاية الإدارية

---

(1) حمدي، عادل محمود، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص 112.

(2) البنا، محمود عاطف، **نظم الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص 17.

(3) المرجع نفسه، ص 19-20.

(4) بخصوص هذا الرأي، انظر: أبو المجد، أحمد كمال، دراسات في نظم الإدارة، شحاتة، توفيق (1954) **مبادئ القانون الإداري**، القاهرة: دار النشر للجامعات المصرية، ص 177، الجرف، طعيمة (1961)، **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**، بيروت: دار الفكر العربي، ص 61.

والفنية وتنويع أساليب النشاط الإداري فإنه يحمل جانباً آخر ألا وهو الجانب السياسي فهو يُعد صورة من صور الديمقراطية والمشاركة والتمثيل.

المطلب الثالث: النظام المختلط في تشكيل المجالس المحلية:

يعتبر هذا الشكل نمطاً من أنماط الإدارة التي ترتكز إليها الدولة، بحيث تتدخل السلطة المركزية في تشكيل المجالس المحلية مثلما أنها تكون في البدء مسؤولة عن إنشاء الإدارة المحلية وتحديد اختصاصاتها القانونية وإجراء الرقابة على أشخاصها وأعمالها، كأسلوب من أساليب تنظيم الدولة، من هنا يبدو أن الدولة تلجأ إلى اعتماد مبدأ النظام المختلط الذي يجمع بين أسلوبي الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية. ويهدف هذا من وجهة نظر البعض إلى خلق معادلة التكامل والتوفيق بين المقتضى الديمقراطي والمشاركة الديمقراطية، ومقتضى توفير الكفاءات اللازمة للإدارة المحلية، ويتحفظ البعض على هذا الأسلوب، أي التعيين، من غير أن ينكروه بالمطلق ووجه التحفظ ينبني على أن أسلوب التعيين ينبغي أن لا يوفر أغلبية عددية للأعضاء في المجالس المحلية أكثر من الأعضاء المنتخبين. وإلا فإذا خرج الأمر على هذا النطاق وكان المجلس معيّن كله أو أغلبيته، فإنه لا يمكن التحدث عندئذٍ عن وجود لا مركزية إدارية[1].

إن من يذهب إلى تبرير اللجوء إلى الأسلوب المختلط في تشكيل المجالس المحلية يعتقد أن السلطة المركزية هي الأعرف بمدى استعداد المجتمع إلى تحمل مسؤوليته في العمل في الإدارة المحلية، فهي تقدّر مدى نضوج المواطنين على ممارسة الديمقراطية والاستقلالية، فالظروف السياسية والاجتماعية والإدارية التي تحكم السلطة المركزية في الدولة هي التي تحدد وسائل وطرائق تشكيل المجالس المحلية[2].

ومهما يكن من أمر فإن قيام الحكومة بنقل صلاحياتها وفق نظام اللامركزية الإدارية في شؤون التخطيط وإدارة الموارد من المركز إلى الوحدات المحلية يشكّل أسلوباً من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيج منهما، وفي جميع الأحوال تحتفظ المجالس المحلية من الوجهة القانونية بنمط من الاستقلالية في

([1]) الطماوي، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 363.

([2]) عواضه، حسن، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص 164.

اللامركزية الإدارية كما أن الحكومة المركزية من جهتها تحتفظ بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه[1].

اعتماداً على ما تم بحثه بخصوص أنجع الوسائل لتشكيل المجالس المحلية وحقيقة ظهور اختلافات بين الدارسين لأساليب الانتخاب أو التعيين أو النظام المختلط، فإن الباحث يرى ما يأتي:

أولاً: أن الأساس الذي تقوم عليه فلسفة الإدارة المحلية هو التنظيم اللامركزي الذي يقضي باستقلال أعضاءه المحليين عن السلطة المركزية ويتحقق ذلك بمبدأ الانتخاب الديمقراطي. فقد ينتفي أصلاً لوجود نظام اللامركزية الإدارية بدون استقلال السلطة المحلية التي تمثله عن الهيمنة المباشرة من الحكومة المركزية. ويمكن أن يتحقق هذا بالأخذ بأسلوب الانتخاب من الناحية العملية بدلاً من التعيين.

ثانياً: تُعد مشاركة المواطنين العنصر الرئيس الذي يميز اللامركزية ففكرة النظام الإداري اللامركزي وفلسفته تنطلق أصلاً من أهمية مشاركة الأهالي المحليين، على اساس أن الركن الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة في الإدارة.

ثالثاً: إن تحقق اللامركزية الإدارية بمعناها الكامل يتم عندما يكون تشكيل مجالس الهيئات المحلية من أعضاء يختارون بالانتخاب. وتكون ناقصة التحقق في الواقع إذا جاء تشكيل مجالس الوحدة المحلية بطريق التعيين من قبل السلطة المركزية، أو بطريقة النظام المختلط الذي يجمع بين أعضاء منتخبين من الأهالي في الإقليم وأعضاء معينين من قبل الإدارة المركزية.

ويذكر في هذا الخصوص أن الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية الإدارية يؤدي حكماً على توزع السلطات والصلاحيات والمهام الإدارية في جميع أنحاء الدولة، وهذا التوزيع لا يمسّ بالسيادة السياسية ووحدة الدولة، لأن السيادة السياسية تنبع من الشعب بوصفه كياناً قومياً وطنياً، وهو الذي يفوّض هذه السيادة إلى حكومته الوطنية.

استعرض الفصل نظام الإدارة المحلية بوصفه شكلاً من أشكال اللامركزية الإدارية التي تعتمدها الدولة لتوزيع مهامها ووظائفها على هيئات ومرافق إقليمية محلية، وهو يُعدّ أحد خصائص النظام السياسي في أغلب دول العالم، وأحد وسائله الناجحة في تحقيق التنمية

([1]) الطعامنة، محمد، عبدالوهاب، سمير، (2005)، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، بحوث ودراسات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 14.

الاقتصادية والاجتماعية بالنظر إلى الدور الهام الذي يضطلع به من أجل توفير الخدمات الأساسية للوحدات المحلية والأهالي المحليين، وتحقيق أكبر قدر ممكن من كفاءة أداء الخدمات العامة المقدمة إلى الأفراد، كونها تعمل على نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار نمط يمسح بتوزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين الوطني المركزي والمحلي اللامركزي.

وفضلاً عما سبق فإن نظام الإدارة المحلية يعتبر أحد أساليب ممارسة الديمقراطية الإدارية، وتعزيز المشاركة الشعبية، على أساس أن مفهوم الإدارة المحلية ينطلق في جوهره وفلسفته من منطلق مبدئي وهو الذاتية في الإدارة والاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات، وهو ما يصعب تحقيقه طالما بقي الاعتماد الكلي على السلطة المركزية مادياً وإدارياً.

إن اللامركزية التي تقوم عليها الإدارة المحلية تسمح باعتماد برنامج للتنمية الوطنية على صعيد النمو الاقتصادي، كونها تنحو إلى تشجيع النمو المتوازن والمتكافئ، ويعود ذلك إلى كون اللامركزية تعطي الشعب دوراً أكبر في عملية صنع القرار مما يعطيه النظام المركزي، وتتطلب توافقاً وطنياً على خطط التنمية الوطنية أكثر اتساعاً مما تتطلبه الأنظمة المركزية التي يصنع فيها القرار بعض النخب في العاصمة أو المركز.

الفصل الأول

الأسس التي تقوم عليها الإدارة المركزية في المملكة العربية السعودية وواقعها

- تمهيد
- المبحث الأول : نظام الحكم في المملكة العربية السعودية
- المطلب الأول : النظام الملكي في المملكة العربية السعودية
- المطلب الثاني : مؤسسات الحكم المركزي في المملكة العربية السعودية
- المبحث الثاني : إدارة المناطق في المملكة العربية السعودية
- المطلب الأول : الإدارة المركزية
- المطلب الثاني : الإدارة اللامركزية

مقدمة

أنشأ الملك عبد العزيز دوله المملكة العربية السعودية في عام (1351هـ/1932م)، شملت بعد ثلاثة عقود من السعي الدؤوب معظم أجزاء شبه الجزيرة العربية، مُوحِدا أقاليمها المتباعدة والواسعة ونظم بيئاتها الجغرافية والاجتماعية المتباينة ، ليسود أجزائها الأمن والنظام والوحدة السياسية[1] .

وكان قد أدرك ابتداءً أن أحوال البلاد المتنوعة وظروفها المختلفة بين بادية وحاضرة لا تساعد توا على إنشاء نظام حكم مركزي وإداري موحد ، ينتظم أجزاءها جميعاً ، ويراعى الفوارق فيما بينها. ومع أنه سعى خلال عهده في الحكم إلى تركيز السلطة كلها بين يديه ، إلا أنه راعى في أسلوب استعمالها وممارستها الظروف المكانية والزمانية ومستوى التحضر والتطور في أجزاء البلاد .

لقد استطاع الملك عبد العزيز من الشروع في إعادة بناء الدولة السعودية الثالثة في العام 1319هـ/1902م [2]، بعد الاستيلاء على الرياض . ووجد أن ثمة علاقة تبادلية وثيقة وضرورية بين الأخلاق السياسية لشخص الحاكم وبين منهجه في الحكم والإدارة ، لابد لها أن تنعكس على مسلكه الإداري ، ولذا فقد التزم بتطبيق هذه القاعدة على نفسه حاكماً وعلى الأهالي محكومين .

ويبدو أن منهج عبد العزيز في الحكم والإدارة قد تأثر بعدة عناصر منها :

- عنصر موروث عن تجربة الدولتين السعودية الأولى والثانية ، ولا سيما التقاليد القبلية ذات السمات الإسلامية.

- عنصر ناتج عن استكمال التوحيد السياسي للدولة ، وبخاصة التأثر بتجربة الحجاز الإدارية ، إذ كان للتنظيم الذي وضعة عبد العزيز بعد الاستيلاء على الحجاز عام

([1]) وهبة، جاحظ، (1960م/ 1380هـ)، **خمسون عاماً في جزيرة العرب**، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي، ط1 : القاهرة، ص 44. انظر أيضاً: فاسيلييف، الكسي، (1986)، **تاريخ العربية السعودية**، ترجمة خيري الضامن، جلال الباشطة، موسكو: دار التقدم، ص443.

([2]) فيلبي، جون (1953)، **الذكرى العربية الذهبية**، ترجمة مصطفى كمال فايد، القاهرة: مطبعة الاعتماد، ص15-17. انظر أيضاً الأحيدب، عبد العزيز، (1391هـ/ 1979م) ، **من حياة الملك عبد العزيز**، ط1، الرياض: مطابع الإشعاع التجاري، ص20-22 .

(1343هـ / 1925م) ، أثر بالغ في دعم تماسك أقاليم الدولة وتعميق وحدتها ، وبداية للتفكير في تنظيم الإدارة وتشكيلاتها على النمط الحديث للدولة .

- عنصر حديث ناتج عن الأخذ بالتنظيمات الإدارية الحديثة المتأثرة بالغرب الأوروبي في كثير من الأقطار العربية .

من الملاحظ أن تنظيم الإدارة في عهد الملك عبد العزيز سبق له وان مر بمرحلتين متميزتين من حيث الأهداف والوسائل وشكل التنظيم ، ولكنهما متداخلتان، هما: مرحلة ما قبل ضم الحجاز، ومرحلة ما بعد ضم الحجاز التي تم فيها تثبيت الوحدة السياسية والإدارية للدولة، وربط مناطقها تدريجياً بالنظام المركزي، وفي المرحلة الأولى لم يفكر بربط الأقاليم بإدارة حكومة مركزية موحدة، ولكن السلطات المحلية في الأقاليم التي كانت تتولى وظائف السلطة المركزية في الشؤون القضائية والمالية والإدارية الأخرى كانت مرتبطة به بطريقة أو بأخرى ، وقد وصف أحد الكتاب ترابط أجزاء الدولة إدارياً آنذاك بقولة: "أن كل جزء من أجزائها كبيراً كان أو صغيراً مربوط بقاعدة الإمارة رأسا ، فيراجع كل رئيس قرية أو مدينة عاصمة الإمارة لإصلاح شئونه عند الأمير الكبير"(1).

وهكذا كان طابع الإدارة وواقعها في المملكة في بداية عهدها مركزيا، لأن طبيعة الدولة النامية وظروفها لم تكن تسمح في إقامة سلطات محلية وإقليمية، فقد كانت بحاجة ماسة إلى دمج أجزائها وضمها وتوحيدها في إطار كيان سياسي موحد . فكان أن خضعت البلاد من الناحية الإدارية المركزية خضوعا تاما لسلطة الملك عبد العزيز(2). وبعد أن تم استكمال عملية ضم الحجاز إلى المملكة بدأت المرحلة الثانية من التنظيم الإداري التي هدفت إلى فرض تماسك أقاليم المملكة وتركيز سلطاتها. وتمثل ذلك في قيام المجلس الأهلي عام (1343هـ/1924م)، وتلا ذلك بعد حين إنشاء أول مجلس للوزراء عام (1373هـ/1953م). والذي يمثل عهد اكتمال عملية توحيد المملكة سياسيا وإداريا على أساس النظام المركزي، وهكذا فقد أخذت عملية تشكيل الإدارة في المملكة وتطويرها مرحلة طويلة دامت حوالي ثلاثة عقود ما بين (1343هـ/1924م

---

(1) الزركلي، خير الدين (1970م)، **شبه الجزيرة في عهد الملك عبد العزيز** 4 أجزاء، بيروت، ط1، ص187

(2) العجمي، حمدي (1431هـ/2010م)، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة: الرياض، ص 127-128. ايضاً: المادة (44) و (56) من النظام الأساسي للحكم رقم أ/90، تاريخ 1412/8/27هـ. الشيحة، عدنان، **الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص6.

– 1373هـ/1953م) . وتم خلالها بالتدريج التقدم نحو تعميق الحكم المركزي في مناطق المملكة بعد أن تم توحيدها سياسيا .

ومهما يكن من أمر فقد فإن هدف التركيز الإداري في المرحلة الأولى من التنظيم الإداري للدولة كان كما يبدو من أجل ترسيخ الكيان السياسي للدولة مع المحافظة على الأمن ، الذي كان يشكل أولوية قصوى آنذاك ودون التعرض لتباين التنظيم الإداري في معظم أجزاء المملكة . ولكن في المرحلة الثانية التي أعقبت ضم الحجاز أخذت عملية التنظيم الإداري الطويلة تشْرَع في بناء المؤسسات بدءا بالمجالس المختلفة (الأهلي – الاستشاري – الشورى)، ومرورا بالنيابة العامة عام (1345هـ/1926م) وانتهاء بتأسيس مجلس الوكلاء عام (1350ه/1931م) وهو المجلس الذي تطور تدريجيا خلال عقدين من الزمان ليصبح مجلسا للوزراء عام 1953م[1].

ويمكن القول بان الجهاز الإداري في المملكة في السنوات التالية قد حظي باهتمام بالغ على أساس تمكينه من مواكبة التطور والاتساع في مجالات الإدارة العامة والمحلية ، فقد توالى إنشاء الوزارات واستحداث المؤسسات العامة ، استكمالا لبناء الجهاز الإداري للدولة، بعد أن استكملت مراحل البناء السياسي للملكة العربية السعودية، وانطلقت مؤسسات الدولة في هيكلة إداراتها التي أخذت تتوسع وتتطور مع الوقت.

(1) العتيبي، إبراهيم بن عويض، (1993)، تنظيمات الدولة في عهد الملك عبد العزيز (1924–1953م)، الرياض، ص 160.

المبحث الأول
نظام الحكم في المملكة العربية السعودية

يسعى هذا المبحث إلى إلقاء الضوء على طبيعة نظام الحكم في المملكة، في ضوء النظام الملكي، ويتضمن البحث في اختصاصات الملك في المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية، فضلاً عن بحث مؤسسات الحكم في المملكة ممثلة بمجلس الوزراء، وكذلك الصلاحيات التي تتعلق بالاختصاصات ومجالات الارتباط الإداري.

المطلب الأول: النظام الملكي في المملكة العربية السعودية

تضمنت التعليمات الأساسية للحكم في المملكة العربية السعودية ، النظام الأساسي الذي يحكم المملكة وبين أن دين الدولة هو الإسلام ويشكل المرجعية الأساسية في المملكة، ويعد هذا أصلاً من اصول المبادئ الإسلامية وفقا لنصوص القرآن والشريعة الإسلامية التي تعتبر مرجعية إجبارية للحكم كما وبيّن شكل الحكم، واللغة والعاصمة والأسس التي تلتزم بها ، وكيفية الإدارة وتوزيع السلطات ، والاختصاصات ، وكانت هذه التعليمات بمثابة الدستور بالنسبة للدول الأخرى. وكان أبرز ما تضمنه النظام: أولا ، وحدة المملكة .ونص على أنها مرتبطة ببعضها البعض ارتباطا لا يقبل التجزئة ولا الانفصال بوجه من الوجوه (المادة الأولى من التعليمات الأساسية) ، ثانيا ، النظام الملكي المقيد، ويُقصد بالنظام الملكي أن الملك هو الرئيس الدولة مدى الحياة بعهد وراثي ، ولكنه مقيد بالالتزام بمبادئ الإسلام (المادة الثانية من التعليمات الأساسية)، ثالثا ، إدارة المملكة : تكون السلطة العليا متركزة بيد الملك ويعين نائباً عاماً عنه يختص بمسئولية الإشراف على جميع أمور المملكة ويكون مسئولا عنها أمام الملك[1] .

كما بينت المادة الخامسة من نظام الحكم في المملكة العربية السعودية أن[2]:

1- نظام الحكم ملكي وراثي.

2- يكون الحكم في أبناء الملك المؤسس عبد العزيز بن عبد الرحمن الفيصل آل سعود وأبناء الأبناء، ويبايع الأصلح منهم للحكم على كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم.

---

(1) التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية ، جريدة ام القرى ، العدد (90) ، 25 صفر 1345هـ/ 3 سبتمبر 1926 م . انظر ، بخصوص نصوص التعليمات الأساسية نفس الجريدة العدد 1926م، (91 ، 92)

(2) المادة الخامسة من نظام الحكم في المملكة العربية السعودية.

3- يختار الملك ولي العهد، ويعفيه بأمر ملكي.

4- يكون ولي العهد متفرغاً لولاية العهد، وما يكلفه به الملك من أعمال.

5- يتولى ولي العهد سلطات الملك عند وفاته حتى تتم البيعة.

كما بينت المادة السادسة بأن يبايع المواطنون الملك على كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم على السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره[1].

وهكذا تبين أن شكل الدستور الذي يقوم عليه نظام الحكم في المملكة نظاماً ملكياً وراثيا مقيّداً بأحكام الدين والشريعة واستمرارية هذا الحكم تكون بالطريقة الوراثية من أبناء الملك عبد العزيز وأبناء الأبناء وتكون البيعة مشروطة بمبدأ الالتزام بقواعد الشريعة الإسلامية وتطبيقها ويكون الأصلح الذي تتوافر فيه شروط البيعة في الملك.

ويُلاحظ على التعليمات الأساسية ، أنها لم تفصل بين السلطات الثلاث في الدولة (التنفيذية، القضائية ، التشريعية)، بل إنها جعلت جميع وجوه إدارة المملكة بيد الملك ، كما تنص على ذلك المادة الخامسة من لائحة التعليمات الأساسية ، كما أن الإدارة كانت تتسم بالمركزية الشديدة ، فبالرغم مما كان يبدو منه شبه استقلال إداري يشبه نمط الحكم اللامركزي في بعض المناطق مثل (الإحساء) ، إلا أن المنطقة كانت تخضع خضوعاً تاماً لسلطة الملك في كل الشئون الصغيرة والكبيرة، الأمر الذي يؤكد شمولية سلطة الملك السياسية والإدارية في المملكة.

لقد صدر نظام أساسي جديد للحكم رقم (أ/90 تاريخ 27 / 8 / 1412 هـ- 1992/3/2م) ونص في المادة (44) منه أن السلطات تتكون في الدولة من : السلطة القضائية ، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية . تتعاون جميعها في إدارة وظائفها وفقا لهذا النظام وغيرة من الأنظمة ، كما قضت المادة "أن الملك هو مرجع هذه السلطات جميعها". ونصت المادة (55) من النظام نفسه على ما يلي: (يقوم الملك بسياسة العامة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام ويشرف على تطبيق الشريعة والسياسة العامة للدولة وحماية البلاد والدفاع عنها[2] .

إن تنظيم السلطة الإدارية في المملكة يرتكز إلى مجموعه من الأجهزة المركزية التي يكون على رأسها الملك ويتبعه في الترتيب الهرمي والإداري المركزي ، مجلس الوزراء والوزراء . والملك يجمع بين السلطات الثلاث في الدولة، ولذا فان صلاحياته ترتبط بشكل وثيق بكل من هذه السلطات الثلاث.

---

(1) المادة السادسة من نظام الحكم في المملكة العربية السعودية.

(2) المادة (44) من النظام الأساسي السعودي ، رقم أ/90 تاريخ 1412/8/27هـ

وما ظهر لاحقاً هو إن الواقع العملي يحول دون إمكان ممارسة الملك لهذه الصلاحيات مجتمعة في وقت واحد بالنظر إلى اتساع نطاقها وتعددها، من هنا فان جملة الوظائف المرتبطة بهذه السلطات يتم إسنادها إلى جهة أو أكثر تتولى تنفيذها على نحو يضمن حسن إدارة شئون الدولة .

أ- صلاحيات الملك في المجال التشريعي

فيما يخص صلاحيات الملك من الناحية التشريعية فانه يشترك مع مجلس الوزراء في سن الأنظمة وفق ما وذلك نص على ذلك نظام مجلس الوزراء بالقول : "تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء"(1)

ب- اختصاصات الملك في المجال التنفيذي

يعد الملك بصفته رئيس الدولة على قمة الهرم الإداري فيها ، ويُعتبر رئيساً أعلى للسلطة التنفيذية، ويتمتع بالعديد من الصلاحيات في المجال الداخلي والخارجي(2).

وسوف يختصر الحديث على بعض اختصاصات الملك التنفيذية في المجال الداخلي والإداري . ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

1- نصت المادة (56) من النظام الأساسي للحكم أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء ، وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيرة من الأنظمة(3).

2- نصت الفقرة (أ) من المادة (57) من النظام نفسه " يعين الملك نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء الأعضاء بمجلس الوزراء ويعفيهم بأمر ملكي "

3- نصت المادة (29) على شمولية اختصاصات الملك وبصفة منفردة بالقول " الملك رئيس مجلس الوزراء هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة ويكفل التوجيه والتنسيق والتعاون بين

---

(1) نظام مجلس الوزراء السعودي الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/13) تاريخ 1414/3/10هـ مادة (20) .

(2) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) تاريخ 1412/8/27هـ المواد:65،56،55،51.

(3) عبيد ، محمد كامل ، (1424 هـ -2003 م) ، **نظم الحكم ودستور الإمارة**، مؤسسة البيان للصحافة والطباعة والنشر ، الرياض، ص 447 – 450. أنظر العجمي، حمدي، (1431هـ/ 2010م)، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة، الرياض.

مختلف الأجهزة الحكومية، ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء ، وله الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى"[1] .

4- تفويض بعض صلاحياته لولي العهد بأمر ملكي . إنشاء مجلس الشورى وحلة وإعادة تكوينه والنظر في قراراته . إنفاذ قرارات مجلس الوزراء بعد موافقة الملك عليها[2].

5- اعادة تشكيل مجلس الوزراء (بأمر ملكي)* . وإصدار الميزانية العامة للدولة (بمرسوم ملكي) . مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات[3].

هذا فضلاً عن العديد من الصلاحيات الأخرى المنصوص عليها في كل من النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء، فقد فصلت المادة (24) من نظام مجلس الوزراء، وهي بطبيعة الحال اختصاصات يمارسها الملك باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء، أما المادة (29) فقد عبرت بدورها عن شمولية اختصاصات الملك بصفة منفردة، في هذا المجال فنصت على أن "الملك رئيس مجلس الوزراء هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة ويكفل التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء، وله الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية، وهو الذي يراقب تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات"[4].

ج – اختصاصات الملك في المجال القضائي :

(1) نظام مجلس الوزراء السعودي الصادر برقم أ / 14 تاريخ 3 /3 / 1414 هـ. أيضاً، العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، المرجع السابق، ص 128.

(2) النظام الأساسي للحكم .المادة (65) ، (68) ، أيضا : نظام مجلس الوزراء المادة (9)

* الأمر الملكي: قرار مكتوب يحمل توقيع الملك وحده، ويخص موضوع لم يسبق عرضه أمام مجلس الوزراء، أنظر: عيد مسعود الجهني (1404هـ-1984م)، **مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية**، مطابع المجد التجارية، ط1، الرياض ، ص 104.

الفرق بين الأمر الملكي والمرسوم الملكي، في أن كليهما قرار مكتوب يحمل توقيع الملك وحده، ويختلف الأمر الملكي والتوجيه الملكي في أنهما لا يعرضان قبل صدورهما على مجلس الوزراء للموافقة عليه، ويصدر الأمر الملكي دون أية إجراءات سابقة كالأمر بتعيين أحد الوزراء، ويختلف الأمر الملكي عن التوجيه الملكي، فقد يصدر شفاهة أو كتابة، وإذا كان كتابةً فليس له شكل معين، أو صياغة محددة، أما المرسوم الملكي فيعبّر عن إرادة الملك وإرادة مجلس الوزراء.

حسن، عبدالفتاح، (1974)، **دروس في القانون الإداري**، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص31، 32.

(3) نظام مجلس الوزراء السعودي، المواد : (9) ، (26) ، (29) على التوالي

4 المادتان (24) و (29) من نظام مجلس الوزراء الصادر برقم أ/14 تاريخ 1414/3/3هـ.

إن نظام الحكم في المملكة العربية السعودية دأب على تبني نهج عدم التدخل في شئون القضاء ، ومع ذلك فان علاقة الملك بوصفة رئيساً أعلى في الدولة ترتب له مجموعه من الاختصاصات تُناط له في مجال القضاء، من قبيل عدم تنفيذ بعض الأحكام القضائية الصادرة (مثل القتل أو القطع) إلا بعد مصادقة الملك عليها وإصدار الأمر بإنفاذ ما تقرر شرعا* ، إذ يحق للملك إصدار العفو من العقوبة المحكوم بها أو تخفيضها بالنسبة للشق المتعلق بالحق العام بوصفة ولياً للأمر وقائماً على المصلحة العامة . كما أنه لا يتم تعيين القضاة ولا قبول استقالتهم ولا عزلهم ولا إنهاء خدماتهم إلا بأمر ملكي ، فضلا عن تشكيل المحكمة العليا والمجلس الأعلى للقضاء والمحكمة الإدارية العليا[1] .

ما يجدر ذكره هنا أن الملك قد تخلى عن الكثير من اختصاصاته المتعلقة في السلطة القضائية، وتم إسناد هذه الاختصاصات إلى كل من المجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري بوصفهما أعلى سلطتين إداريتين في الدولة في كل من مجال القضاء والقضاء الإداري[2] الأمر الذي عزز من استقلالية القضاء في المملكة.

يستنتج مما سبق أن النظام الأساسي للمملكة، قد جعل السلطات الثلاث جميعها بيد الملك، الأمر الذي يعكس شمول اختصاصاته في دائرة هذه السلطات، فضلاً عن نمط الهرمية في الإدارة المركزية، التي تتم ممارساتها من خلال مجموعة من الأجهزة والوحدات المركزية التي تتراتب وفق نظام مركزي، ويكون الملك على رأسها جميعا من واقع أنه يجمع السلطات في الدولة.

المطلب الثاني: مؤسسات الحكم في المملكة العربية السعودية

-مجلس الوزراء:

يعد مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية تطوراً طبيعياً من ناحية التشريع القانوني الإداري لمجلس الوكلاء الذي تم إنشاؤه بموجب نظام مجلس الوكلاء الصادر عام

---

* في السابق كانت هذه المصادقة على التنفيذ تصدر بأمر ملكي ، إلا أنها أصبحت منذ عام 1430 هـ تصدر بأمر سام لارتباط التنفيذ بالصفة التنفيذية وليست الرئاسية

(1) الخولي، عمر (1344 هـ - 2012 م) ، **الوجيز في القانون الإداري السعودي** مرجع سابق ، ص70

(2) الخولي، المرجع السابق، ص 70.

1931 بغرض الإشراف على الأجهزة الإدارية المحدودة التي كانت قائمة في ذلك الحين في إقليم الحجاز[1].

انتظرت المملكة أكثر من عقدين من الزمن وذلك ما بين 1350 هـ/1931 م–1373هـ /1953م ، حتى أمكن التحول من مجلس الوكلاء الذي أنشئ عام 1350 هـ والذي تركزت مهامه آنذاك في النظر في كل ما يتصل بالشئون المالية والخارجية والإشراف على الأجهزة الإدارية التي كانت قائمة في ذلك الحين إلى إنشاء مجلس الوزراء السعودي ، فقد كان مجلس الوكلاء في حينه مُكلفا برسم كل أمور السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وبخاصة تلك لم يقننها النظام أو تصدر بشأنها تنظيمات[2]،وبذا فقد خوّل مجلس الوكلاء ممارسة صلاحيات واسعة في رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها لمدة استمرت 23 عاما[3]. ومع أن معظم أعمال المجلس وقراراته تركزت بداية في الحجاز ، إلا انه يلحظ أن قرارات المجلس تجاوزت نطاق الحجاز ، وامتدت سلطتها إلى أن شملت معظم مناطق ،المملكة ولكن بالتدريج .

لقد تم إنشاء أول مجلس وزراء في عهد الملك عبد العزيز مؤسس الدولة السعودية ، بالأمر الملكي رقم 4288/19/5 تاريخ 1373/4/1 هـ (1953/12/8م) ، ثم ألغى هذا المجلس بصدور نظام جديد في عهد الملك سعود بتاريخ 12/7 /1373 هـ (1954/3/17م)، ثم ألغي النظام السابق ليحل محلة نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (380) تاريخ 1377/10/22 هـ (1958/5/12م)، ثم ألغي هذا بدوره بالأمر الملكي رقم أ/13 تاريخ 3 / 3 / 1414 هـ (1993/8/21م)وهو النظام الحالي[4].

ويعد مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها الملك بحسب المادة الأولى من نظام مجلس الوزراء . ونصت المادة الثالثة عشرة من النظام على تشكيل مجلس الوزراء بالقول: "يتألف

---

(1) العتيبي، عبد العزيز بن شافي(1995)، **في كتاب الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية**، محمد عبد الرحمن الطويل وآخرون، معهد الإدارة العامة، الرياض، ص 55.

(2) المصدر نفسه، ص 143

(3) الطويل ، محمد عبد الرحمن وآخرون (1416هـ - 1995 م)، **الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية**، مطبوعات معهد الإدارة العامة ، الرياض ،

(4) العجمي ، حمدي محمد ،(1431 هـ - 2010 م) ، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، الرياض، ص 129

مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء ، نُواب رئيس مجلس الوزراء ، الوزراء العاملين ، وزراء الدولة الذين يعينون بأمر ملكي.مُستشاري الملك الذين يعينون بأمر ملكي[1].

كما ويعد مجلس الوزراء في المملكة جهازاً مركزيا يضطلع بمهام تنسيق اعمال الوزارات ويشرف على مرافق الدولة وعلى مناطقها وملحقاتها ، وجميع إداراتها في الإمارات والمحليات المختلفة، ومقرة في العاصمة في الرياض . ويبدو أن مبررات ظهوره في الدولة السعودية قد جاءت على أساس مشاركته في تحمّل أعباء الحكم ومسئولياته تحت الإشراف المباشر للملك ، ويلاحظ من خلال نصوص النظام الأساسي أن السلطتين التنفيذية والتشريعية أصبحتا من اختصاصه بعد أن كانتا بيد مجلس الشورى والوكلاء قبل إلغائهما .

يستنتج الباحث أن مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية يعتبر من أهم الأجهزة المركزية التي تتولى إدارة شئون الحكم في الدولة ومرافقها وأقاليمها ، وهو يبدو انه يتسم بطبيعة مغايرة لمجالس الوزراء في الدول الأخرى ، سيما منها تلك التي تنتهج أسلوب النظام النيابي من زاوية أن مجلس الوزراء الذي يرأسه الملك شخصياً يقوم بممارسة اختصاصات تشريعية وذلك من خلال الشراكة مع مجلس الشورى، وذلك إلى جانب اختصاصاته التنفيذية التي تُعد أبرز اختصاصاته المعروفة .

ويلاحظ من الاستعراض السابق دور العامل التاريخي المرتبط بالظروف الداخلية الاجتماعية والاقتصادية والتنظيمية في تطور مؤسسات الإدارة والحكم في المملكة العربية السعودية، وما تبع ذلك من تطور في مستوى الاختصاصات وحجمها التي تحوز عليها السلطة المركزية التنفيذية[2].

وطبقا لنصوص النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية ، فإن الملك هو رئيس مجلس الوزراء[3]، وبناءً عليه فان المجلس يعتبر هيئة مركزية يرأسها الملك ويمارس شخصيا صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، وفي حال غياب الملك ينوب عنه النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ، وفي حال غيابهما معا يتولى النائب الثاني لرئيس مجلس

(1) نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/12 تاريخ 3 / 3 / 1414 هـ
(2) العواجي، إبراهيم، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، بحوث ندوة الإدارة المحلية المنعقدة بمعهد الإدارة العامة، الرياض 4-7 شعبان، 1401 هـ/ 6-9 يونيو 1981م، ص23.
(3) النظام الأساسي للحكم . المادة (56)

الوزراء[1].ويقوم الملك بموجب اختصاصاته الواردة في النظام بتعيين نواب رئيس المجلس والوزراء والأعضاء فية وإعفائهم من مناصبهم كما أن له أن يحل المجلس وإعادة تشكيلة[2].

ويمتلك مجلس الوزراء طبقا لنظامه اختصاصات عديدة واسعة تنفيذية وتشريعية . وأيضا في المجال الإداري حددتها المادة التاسعة عشر والرابعة والعشرون من نظام مجلس الوزراء. وقد نص نظام المجلس على اختصاصه برسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشئون العامة للدولة، كما أنه يشرف على تنفيذها وينظر في قرارات مجلس الشورى . وله السيطرة والسلطة التنفيذية، وهو المرجع للشئون المالية والإدارية في سائر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى[3] .

وقد حدد نظام مجلس الوزراء الاختصاصات التنفيذية والإدارية لمجلس الوزراء ، ابرزها[4]

- الإشراف على تنفيذ السياسات العامة للدولة (له السلطة التنفيذية).
- رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية.
- الهيمنة المباشرة التامة على شئون التنفيذ والإدارة ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور التالية :

1- مراقبه تنفيذ الأنظمة واللوائح .

2- إحداث وترتيب المصالح العامة.

3- متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية

4- إنشاء لجان تتحرى أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى

5- دراسة ميزانية الدولة والتصويت عليها

(1) نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (أ/13) تاريخ 3 / 3 / 1414 هـــ .
(2) المادة (56) من النظام الأساسي للحكم ، مرجع سابق .
(3) نظام مجلس الوزراء ، المادة (19) ، مرجع سابق
(4) نظام مجلس الوزراء ، المواد : 19 ، 24 ،26 ، 28، مرجع سابق

6- اعتماد الحساب الختامي للدولة.

ومن السمات المميزة اللافتة لاختصاصات مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية هي أن مهامه لا تقتصر على الوظيفة التنفيذية والإدارية فحسب ، كما هو شأن المجالس المماثلة في الدول الأخرى ، بل امتدت اختصاصاته لتشمل بالاشتراك مع مجلس الشورى إلى الوظيفة التشريعية في الدولة . علماً بأن الملك يمارسها منفرداً في الحالات التي تصدر بها الأنظمة بأمر ملكي وليس بمرسوم ملكي[1] . كما إن المجلس يتولى وفقا للنظام دراسة مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة علية.

وبالرجوع إلى نظام المجلس يلاحظ أنه نصّ على أن الأنظمة تصدر بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء ، ومثلها الأنظمة واللوائح المعروضة ويصوّت عليها قبل أن تصدر بها مراسيم ملكية[2]

المعلوم أن مجالس الوزراء في الدولة الديمقراطية التي تعتمد مبدأ فصل السلطات يتبنى صياغة قوانين تشريعية، تصبح نافذة عن عرضها والانتهاء منها من قبل المجلس التشريعي (النواب). وبالنظر إلى حالة الدولة السعودية فإنه يلاحظ أن مجلس الوزراء الذي يراسه الملك يجمع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بسبب عدم وجود سلطة تشريعية مستقلة ممثلة بمجلس تشريعي.

التشكيل الإداري لمجلس الوزراء

يتشكل مجلس الوزراء في الدولة السعودية من ثلاثة أجهزة إدارية تساهم مع بعضها البعض في إنجاز عمل المجلس مكونة من: [3]

أ- ديوان رئاسة مجلس الوزراء. ويضطلع بمهمة تنظيم أعمال المجلس وصياغة مشروعات القرارات واللوائح التي يصدرها المجلس وإنفاذها بالمراسيم الملكية.

(1)نظام مجلس الوزراء ، مادة (20)

(2) نظام مجلس الوزراء ، المادتين (20 ، 21)

انظر ايضا : السنيدى ، عبد الله بن راشد (1431 هـ / 2000 م) **الاجهزة الادارية والتنظيمية المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية** ، ط 1 ، الرياض / ص 93.

(3) الخولي، عمر، (1433هـ/ 2012م)، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، ط1، الرياض، ص 74.

ب- الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وتتمثل اختصاصاتها بمجموعة من المهام، المتعلقة بجلسات وقرارات مجلس الوزراء.

وُيذكر أن الأمانة العامة في مجلس الوزراء أنشئت عام 1373 هـ/1953م، عندما نص نظام شعب مجلس الوزراء الصادر في 12 رجب 1373 هـ في الباب الأول منه على الأمانة العاملة لمجلس الوزراء ، وقد قضى هذا النظام بأن يعين الأمين العام لمجلس الوزراء بمرسوم ملكي[1]

3- **هيئة الخبراء بمجلس الوزراء .**

أنشئت هيئة الخبراء بمجلس الوزراء بموجب نظام شعب مجلس الوزراء المذكور وكانت تسمى آنذاك (شعبة الخبراء) قبل أن تتحول إلى اسمها الحالي. ونص النظام بأن رئيس مجلس الوزراء هو المرجع الأعلى لهذه الهيئة[2]،كما أن الخبراء مسئولون أمام رئاسة مجلس الوزراء[3]

تختص الهيئة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (168) تاريخ 12 / 4 / 1394 هـ - 1974 م بما يلي :

1- بحث ودراسة المعاملات التي تُحال إليها من قبل رئيس مجلس الوزراء ونائبيه ومن مجلس الوزراء ولجانه المتفرعة

2- مراجعة مشروعات الأنظمة واللوائح المقدمة والمقترحة من الجهات الإدارية.

3- إعادة مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلاتها

4- اقتراح الصياغة المناسبة لقرارات مجلس الوزراء التي تتضمن وضع قواعد عامة

دمج ديوان مجلس الوزراء مع الديوان الملكي

نشأ هيكل إداري جديد في المملكة العربية السعودية ، يقضي بتنظيم كلاً من الديوان الملكي وديوان رئاسة مجلس الوزراء ، بموجب أمر ملكي صدر في منتصف 1432 هـ

---

(1)المادة الأولى من نظام شعب مجلس الوزراء الصادر عام 1373هـ - 1953 م

(2) المادة (الثانية عشرة) من نظام شعب مجلس الوزراء ، مرجع سابق .

(3) المادة (الثالث عشرة من نظام شعب مجلي الوزراء مرجع سابق.

(2011م)، قضى بجمعهما في جهاز واحد واعتبارهما إدارة أو جهاز يسمى بالديوان الملكي[1] . ومبرر هذا الهيكل الإداري الجديد يأتي من كون رئيس الدولة (الملك) هو نفسه رئيس مجلس الوزراء ، هذا من جهة ومن جهة ثانية فان واقع الازدواجية الإدارية بين الديوان الملكي وديوان رئاسة مجلس الوزراء من شأنه أن يعمل على البطء والروتين الطويل في تصريف الأعمال، والتأخير في إنجاز العديد من القضايا والقرارات وإنفاذها بالسرعة المطلوبة بسبب انتقالها ما بين الجهازين المذكورين، الأمر الذي يؤدي إلى إهدار عامل الوقت في المكاتبات بين الجهازين والتعطيل والتأخير. ويبدو أن هذا الدمج من شأنه أن يحد إلى حد كبير من عيوب البيروقراطية الإدارية السلبية، ويساعد على توفير الوقت والسرعة في الانجاز وتنظيم متابعة المكاتبات والأعمال الإدارية، لكنه من جهة أخرى يمنح رئيس الديوان الملكي صلاحيات أقوى وأكثر من ذي قبل في العديد من القضايا والقرارات في المجالات المختلفة[2] .

ومن المُلاحظ أن ثمة تداخل في السلطة التنظيمية بين مجلس الوزراء ومجلس الشورى ، فمجلس الوزراء بوصفة شريكاً مع مجلس الشورى في هذه السلطة يحق له النظر في قرارات مجلس الشورى، لا سيما القرارات التي تتعلق بالتقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى[3].

وقد نصت المادة التاسعة عشر من نظام مجلس الوزراء على اختصاصه بالنظر في قرارات مجلسي الشورى كما أوضحت المادة السابعة عشر المعدلة من نظام مجلس الشورى[4]، بموجب الأمر الملكي رقم (أ/198) تاريخ 2 / 1081424 هـ 2004 م)، الذي حدد الآلية التي يتم بموجبها إصدار الأنظمة وتفسيرها ، واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وتعديلها، حيث نصت المادة على أن: (تُرفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك ، ويُقرر ما

(1) الخولى ، عمر ، (1432 هـ) **الوزارات والوزراء في المملكة العربية السعودية** ، المركز السعودي للدراسات والبحوث القانونية ، جدة ، ط2 ، وانظر ، الخولى ، عمر، **الوجيز في القانون الإداري السعودي** ، مرجع سابق ص75

(2) الخولى ، عمر ، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، مرجع سابق، ص 75.

(3)المادة (التاسعة عشر)، **من نظام مجلس الوزراء** ، والمادة (ى السابعة عشر) من نظام مجلس الشورى أ/91 تاريخ 27 / 8 / 1412 هـ.

(4) نظام مجلس الشورى أ/91 تاريخ 27 / 8 / 1412هـ

يحال منها إلى مجلس الوزراء فإذا اتفقت وجهات نظر المجلسين يُعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنها ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه"[1]

إن ما يجدر ذكره هنا ، أن هذه المادة أتت لتؤكد اشتراك مجلس الوزراء ومجلس الشورى في السلطة التنظيمية (التشريعية) ولتضع ضوابط محددة في حال الاتفاق أو التباين في وجهات النظر بين المجلسين وسلطة الملك في ذلك باعتباره المرجع لجميع سلطات الدولة وفق ما نصت علية المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم. ويُذكر أيضا أن هيئة الخبراء قررت في فتوى قانونية لها أن المادة السابعة عشر من نظام مجلس الشورى.رسمت طريقا إجرائيا للقرارات التي يصدرها مجلس الشورى ومجلس الوزراء الداخلة في اختصاصهما معا وكيفية اتخاذ الإجراءات اللازمة في حال اتفاق وجهات نظر المجلسين أو تباينهما[2]

السوزارات والوزراء:

لقد تبين أن مجلس الوزراء الذي يرأسه الملك باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة يمتلك الهيمنة التامة على شئون التنفيذ والإدارة ويدخل في اختصاصاته التنفيذية مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات وإحداث وترتيب المصالح العامة للتنمية وإنشاء اللجان التي تتحرى سير أعمال الوزارات[3]، وهو يعد لذلك أعلى سلطة إدارية في الدولة، فيما تتبع له كافة الإدارات الإقليمية والمحلية وكافة الهيئات المرفقية الأخرى.

ثانيا : اختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزير .

عرفنا سابقا مهام الوزير التي تشمل المجالين السياسي والإداري والبحث هنا يخص صلاحيات الوزير في المجال الإداري . إذ انه باعتباره يوجد على قمة الهرم الإداري في وزارته والمرجع النهائي لها ، فإنه يمتلك العديد من الصلاحيات والسلطات الإدارية الواسعة التي تمكنه من مزاولة أعمالة داخل الوزارة . فللوزير بما له من سلطة في الوزارة أن يباشر أعمالاً عديدة منها :

1- إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته في الحالات التي لا يتطلب فيها صدور نظام.

---

(1) المادة 17 المعدلة من نظام مجلس الشورى أ/91 تاريخ 1412/8/27 هـ

(2)ازرقي ، محمد نسيب وآخرون ، (1432هـ/2011م) **القانون الدستوري السعودي دراسة قانونية تطبيقيه** ، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، ص 615 – 616

(3) المادة (24) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ 13) تاريخ 3 / 3 / 1414 هـ

2- ممارسة جميع الاختصاصات التي يستمدها من كونه رئيساً إدارياً يتمتع بالسلطة الرئاسية ،فله صلاحية توزيع الموظفين العاملين على الإدارات والهيئات التابعة لوزارته وتحديد مهامهم وصلاحياتهم الوظيفية، هذا فضلا عن العديد من الصلاحيات التي يخولها له النظام[1].

بعض أوجه الإصلاحات الحديثة في مجال الارتباط الإداري:

لقد جرت بعض الإصلاحات الحديثة في مجال الارتباط الإداري، وما أمكن ملاحظته عند النظر في هذه الإصلاحات الإدارية أنها ساهمت نوعا ما في عملية إبراز الاستقلالية الإدارية في كثير من الأجهزة وأوضحت الاختصاصات كما أنها عملت على فك الارتباطات والتداخلات فيما بينهما، وراعت خصوصية ومهام ووسائل كل إدارة من هذه الإدارات كما أنها نظمت ارتباطاتها الإدارية بكل من مجلس الوزراء والوزراء المعنيين، [2] بيد أنها من ناحية ثانية لم يكن لها نتائج تذكر في عملية الانتقال من المركزية إلى اللامركزية، لا سيما في مجال إدارة المناطق والمحليات في المملكة، فقد بقي النظام الإداري في المملكة يتسم بطابع المركزية.

لقد تبين للباحث أن الاختصاصات التي تناط للوزير في وزارته بوصفة الرئيس الإداري المباشر تنطوي على شكل من أشكال المركزية الإدارية الشديدة في عملية صنع القرار ، بحيث تتجسد فكرة التركيز الإداري المطلق للسلطة ، والتي ينفرد فيها الرئيس الإداري الأعلى بصلاحية وسلطة اتخاذ القرارات المتعلقة في شئون إدارته ، وذلك من غير أن يشاركه فيها أحد من أعضاء السلطة الإدارية ، فهذه الاختصاصات تقضي باستئثار الرئيس الإداري وحده بسلطة اتخاذ القرارات والقطع في الأمور فيما يبقى جميع أعضاء السلطة الإدارية الآخرين مجرد أدوات أو آليات تنفيذية لصناعة القرار دون أدنى مشاركة فيه.

إن التركيز الإداري وفق هذه الصورة من شأنه أن يؤدى إلى نتائج سلبية على الإدارة العامة بمجملها، من قبيل سيطرة البيروقراط الروتيني المتعلق بعامل إضاعة الوقت في أثناء إجراءات العرض على الرئيس في كل كبيرة وصغيرة وإطالة مراحل وأمد الإجراءات وتعطيل المصالح.

---

(1) المادة (22) من نظام مجلس الوزراء ، مرجع سابق نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم أ/92 تاريخ 1412/8/27 هـ والأمر الملكي رقم أ/21 تاريخ 30 / 3 / 1414 هـ وانظر أيضا ، الخولى ، عمر ، **الوجيز في القانون الإداري السعودي** ، مرجع سابق ص 79-80 الطماوى ، سليمان ، **الوجيز في القانون الإداري** مرجع سابق ص 124

(2) للاطلاع على تفاصيل هذه البنود الإصلاحية : انظر الأمر الملكي رقم أ / 266 تاريخ 9 /1432/12 هـ والأمر الملكي رقم أ / 227 تاريخ 9 / 12 / 1432هـ

ويبدو جلياً أن من أهم معوقات التنمية الإدارية تتمثل بالاعتماد الكلي على التنظيمات البيروقراطية شديدة التركيز الإداري في عملية صنع القرارات العامة . وقد أعطت هذه البيروقراطية الفرص كاملة للرئيس سلطة صياغة التنظيمات والسياسات العامة. وهكذا يستحوذ الفكر الإداري البيروقراطي في صورته السلبية على العملية الإدارية برمتها . وهذا التفرد في السلطات أو الاختصاصات يجعل البيروقراط المركزي في وضع المتحكم بطريقة تقديم الخدمة وتطبيق الإجراءات بطريقة انتقائية.

إن مجمل العيوب التي ظهرت في أنظمة المركزية الإدارية جعلت الدول على اختلافها تتجه بصورة متفاوتة ومتباينة كذلك إلى أسلوب عدم التركيز الإداري وذلك كمرحلة مهمة نحو تطبيق اللامركزية الإدارية وفيما يخص المركزية في المملكة العربية السعودية وما رافقها من التداخل بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية وزاد من تفاقم الأزمة الإدارية في عملية صنع القرار في النظام الإداري الوطني ، فإن المملكة أخذت تدريجيا بنهج التخفيف من المركزية وتوسيع نطاق مشاركة الأهالي المحليين في عملية صنع القرارات المحلية من خلال تفعيل المجالس البلدية وانتخاب أعضائها على أساس الارتقاء بها وتطوير وتحسين أداء العمل الحكومي بشكل عام ورفع مستوى التنمية الوطنية والمحلية على حد سواء. غير أن مثل هذا النهج يتطلب خطوات أبعد نحو مزيد من اللامركزية الإدارية لا سيما في الإدارة المحلية.

المبحث الثاني

إدارة المناطق في المملكة العربية السعودية

المطلب الأول: الإدارة المركزية

لقد سبق التعريف بالمركزية الإدارية في الفصل التمهيدي من الدراسة، وتبين أن المركزية الإدارية تعد أسلوباً بإدارة المرافق العمة، تستأثر فيه السلطة التنفيذية في الدولة بمباشرة جميع أوجه النشاط الإداري، وتستحوذ على تسيير جميع المرافق العامة الوطنية والمحلية، من خلال الاستعانة بعدد من الموظفين المعينين من قبلها، وهم يشكلون في مجموعهم وحدة إدارية واحدة، تلتزم نمط التدرج الهرمي. وهكذا فإن الإدارة المركزية تقضي بأن القرارات تصدر من الدولة في صورتها المركزية، التي لها حق احتكار سلطة اتخاذ القرارات وإصدارها على المستوى الوطني.

يتشكل التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية في مستويين هما: المركزية الإدارية ، واللامركزية الإدارية. على أن الباحث في هذا التنظيم الإداري يلحظ بوضوح أن المركزية الإدارية تهيمن كنظام على مجمل أوجه التنظيم الإداري الأخرى لا سيما اللامركزية . وقد ظهر وفقا للنظام الأساسي للحكم رقم أ /90 تاريخ 27 / 8 / 1412 هـ (2011/2/7م). إن السلطات الثلاث للدولة تتعاون في إدارة وظائفها وفقا لهذا النظام وغيرة من الأنظمة وأن الملك هو مرجع هذه السلطات جميعها، أما في مجال اختصاصاته في المجال الإداري فقد بينته المادة (56) من النظام الأساسي للحكم بقولها: "الملك هو رئيس مجلس الوزراء ويعاونه في مهامه أعضاء مجلس الوزراء ، وذلك وفقا لأحكام هذا النظام وغيرة من الأنظمة، وبالمشاركة مع الملك يختص مجلس الوزراء بجملة من الاختصاصات في المجال الإداري وكذلك الوزراء والوزارات التي تعتبر الأجهزة الأساسية للسلطة المركزية.

وقد قامت هذه الوزارات بإنشاء فروع لها في مختلف أنحاء المملكة نزولا على مقتضيات عدم التركيز الإداري ولتخفيف العبء عن كاهل الوزارات في العاصمة، ولتسهيل أداء الخدمات العامة للمواطنين.

ويطلق على هذه الامتدادات أو الفروع أسماء متعددة، فقد تسمى إدارات وقد تسمى مصالح أو تسمى مكاتب ، وأيا ما كانت التسمية فان هذه الفروع خاضعة للسلطة الرئاسية

للحكومة المركزية[1]. وبذلك يمكن اعتبارها وحدات عدم تركيز إداري تتبع للمركز وتأتمر بأمره رغم وجودها في المناطق المحلية.

إن المركزية الإدارية تعد الصورة التي تجسد فكرة التركيز الإداري المطلق للسلطة والتي ينفرد فيها الرئيس الإداري، بسلطة اتخاذ القرارات في شئون إدارته دون أن يشاركه فيها أحد من أعضاء السلطة الإدارية ، فهي تعنى استئثار الرئيس الإداري وحده بسلطة اتخاذ القرارات ، والبت في الأمور ، ما يعني تركيز السلطة الإدارية كلها في أيدي الوزراء وهذا يمثل المركزية المطلقة، الأمر الذي سيؤدي إلى نتائج سيئة وغير مرضية بالنسبة للإدارة العامة، ولهذا فقد نزعت بعض الدول بسبب تلك الآثار السلبية على التنظيم الإداري إلى التحول من أسلوب التركيز الإداري كصورة متطرفة للمركزية إلى أسلوب عدم التركيز الإداري. وما يظهر أن المملكة العربية السعودية قد اتجهت نحو الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري سواء من الناحية الوظيفية أم من الناحية العضوية وانتهجت نظام التفويض الإداري والتقسيم الإقليمي للمملكة طبقا لنظام المناطق الصادر برقم أ /90 بتاريخ 8/27 /1412هـ[2](2011/2/7م).

لقد أتت الدراسة في فصلها التمهيدي كما أشير على ذكر تعريفات الإدارة المركزية وعلى تحليل موسع لطبيعة نظام المركزية الإدارية وخلصت إلى أن المركزية الإدارية يقصد بها " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى[3] ".

فهي من هذه الناحية تشكل نمطاً في التنظيم الإداري الذي تستأثر بموجبه السلطات العليا في الدولة(السلطة التنفيذية) باختصاص أنواع النشاط الإداري وتسيير شئون جميع المرافق العامة سواء القومية منها أو المحلية وفق مبدأ التدرج الهرمي والتسلسل الرئاسي. [4]

إن غرض الدراسة هنا إبراز طبيعة نظام المركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية والتي تقوم على ركنين اساسيين : الأول ، تركيز السلطة الإدارية : الذي يعني تركيز

---

(1) هيكل ، السيد خليل ،(1414هـ 1994م) ، **القانون الإداري السعودي**، مطابع جامعة الملك سعود ، الرياض ، ص 46 وما بعدها.

(2) العجمى / حمدى محمد ، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية** ، مرجع سابق ص 132-133

(3) الطماوى ، **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص 53

(4)الحراري ، محمد عبد الله (1995م) ، **أصول القانون الإداري** ، الجزء الأول ، مطبوعات الجامعة المفتوحة، طرابلس ص87 .

السلطة في أيدي الحكومة المركزية في العاصمة من خلال إشراف الوزراء فيها على جميع المرافق العامة في الدولة ، الوطنية منها والمحلية وينتفي وجود هيئات إدارية لمجالس إقليمية منتخبة مستقلة عن الإدارة المركزية على أساس أن للوزراء بوصفهم يمثلون سلطة القرار المركزي يقومون بأداء النشاط الإداري من خلال موظفين تنفيذيين يمارسون قرارات وتعليمات وإرشادات السلطة المركزية .

إذن ، فاسلوب المركزية الإدارية ينطوي على احتكار سلطة اتخاذ القرارات وقصر استخدامها على المستوى المركزي من خلال تعيين الموظفين العموميين الذين يقومون بأعمالهم. أما الركن الثاني : فهو التبعية الإدارية ، ويعنى أن موظفي الإدارة العامة موزعون بحكم النظام على درجات متصاعدة وفقا للسلم الإداري ، تتمثل قمته في السلطة الإدارية المركزية القائمة في العاصمة، وهي الوزير(1) .

تلجأ الدول عادة إلى تجاوز نمط المركزية المتطرفة في التنظيم الإداري والاتجاه نحو إيجاد نوع من التقسيم الإداري ، تضطر له الدول بحكم تزايد اتساع دائرة المصالح العامة، أو بحكم الاتساع الإقليمي للدولة، ومثل هذا التوجه الذي يقضي بمنح صلاحيات لهذا التقسيم يؤدي إلى عدم التركيز الإداري ، ولكنه لا يتحول إلى أسلوب أو نظام اللامركزية ، إذ أن هذه التقسيمات تعد أشخاص تنفيذية حكومية تأتمر بأوامرها ويعين القائمون عليها من قبلها، فهم عبارة عن قنوات تنفيذية حكومية لها بعض الصلاحيات في نطاق المركزية.

انتهجت المملكة العربية السعودية ، نهجاً يقضى بأسلوب عدم التركيز الإداري وهو أسلوب يقوم على توزيع بعض الصلاحيات سواء في الناحية الوظيفية أم من الناحية العضوية، وظهر هذا الأسلوب من خلال التفويض الإداري والتقسيم الإقليمي للمملكة طبقا لنظام المناطق الصادر برقم أ/90 وتاريخ 27 / 8 / 1412هـ الخاص بأمراء المناطق، وهو تفويض خاص ولا يعد تفويضاً عاماً.

التفويض الإداري :

نصت المادة (65) من النظام على أن "للملك تفويض بعض الصلاحيات"، ومن الأمثلة أيضاً ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/9 تاريخ 1391/2/11هـ الذي نص على أن "لرئيس الديوان أن يفوض عنه نائبة في مباشرة بعض صلاحياته"، ومثله ايضا

---

(1) القباني، بكر، (ب.ت)، **القانون الإداري الكويتي**، مطبوعات جامعة الكويت، ص 110-111.

نظام البلديات والقرى كما نصت المادة (28) منه وقضت بأن لوزير الشئون البلدية والقروية تفويض بعض سلطاته المنصوص عليها في النظام إلى بعض المسئولين في المناطق بغرض إدارة البلديات والقرى، كما أن نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (49) تاريخ 10 / 7 / 1397 هـ نظم عملية التفويض في المادة (31) حيث قرر أن: " للوزير المختص تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام"، ونزولاً عند مقتضيات عدم التركيز الإداري ولتخفيف العبء عن كاهل الوزارات في العاصمة لتسهيل أداء الخدمات العامة للمواطنين انشئت فروع هي بمثابة امتدادات أو وحدات إدارية تابعة للسلطة المركزية، ويطلق على هذه الامتدادات: الفروع أو الإدارات، وقد تُسمى مصالح أو مكاتب، ولكنها تبقى خاضعة للسلطة الرئاسية للحكومة المركزية.

التقسيم الإقليمي للمملكة:

صدر نظام المناطق وفق التقسيم الإقليمي للمملكة، وحدد التقسيم الإداري لها بحيث تتكون كل منطقة إدارية من عدد من المحافظات والمراكز على أن يراعى في ذلك الاعتبارات السكانية والجغرافية والأمنية وظروف البيئة والمواصلات ، وترتبط كل منطقة بأمير منطقة ويتم تنظيمها بأمر ملكي أما المراكز فيصدر بإنشائها وارتباطها قرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح من أمير المنطقة.

لقد هدف هذا النظام إلى الارتقاء بالإدارة المحلية إلى مستوى الإسهام الحقيقي في تخطيط برامج التنمية المحلية ومشروعاتها، كما هدف إلى التخفيف من عبء المركزية لمجاراة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمحلية والدولية. وشهدت الإدارة المحلية منذ صدور نظام المناطق عام 1412 هـ / 1993م تحولاً نحو تطبيق مواد النظام ، نظرا للحاجة إلى سلطة محلية ترعى الشئون المحلية الخاصة وتتابع أعمال الوزارات في مناطقها، فقد أصبح مجلس المنطقة مسئولاً عن مناقشة مشروعات التنمية المحلية وإقرارها . ونص النظام في مادته الأولى على ما يلي :

"يهدف هذا النظام إلى رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة كما يهدف إلى المحافظة على الأمن وكفالة حقوق المواطنين"[1]

---

(1) نظام المناطق الأمر الملكي رقم (أ/92) 1412/8/27هـ والتعديلات المدخلة علية بالأمر الملكي رقم (أ/21) 1414/3/30هـ وكالة الوزارة لشئون المناطق ، وزارة الداخلية ، المملكة العربية السعودية

شمل نظام المناطق مجموعة من التقسيمات الإدارية تبدأ بالمناطق وهي اكبر اشكال التقسيم الإدارية مرورا بالمحافظات والمراكز والعُمد، وجميعها تخضع لنظام عدم التركيز الإداري .

يتبين من ناحية التنظيم الإداري أن المناطق بصورتها القائمة لا يمكن اعتبارها من الأجهزة اللامركزية الإقليمية ، أي أنها لا تُعدّ اسلوب تنظيم لا مركزي، أو إدارة لامركزية بصورة مكتملة ، والسبب أنها (المناطق) لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة عن السلطة المركزية، والواقع أنه عند النظر في نظام هذه المناطق ومجالسها نجد أنه على الرغم من تمتعها بعديد من الصلاحيات المرتبطة بإدارة المنطقة أو المحافظة أو المركز إلا أنها تبقى صلاحيات محدودة لا يمكن لها أن تجعل أي منطقة وهي بصدد مباشرة اختصاصاتها الإدارية داخل نظامها الإقليمي المحلى بمعزل عن قرارات السلطة المركزية وتدخلها، بل إن كل منطقة تزاول وظائفها الإدارية بوصفها ممثلة للحكومة المركزية طبقا لنظام عدم التركيز الإداري من غير ان يعنى ذلك عدم خضوع كل منطقة للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية في العاصمة على إمارات المناطق ، أما من جهة الاستقلال المالي فإن المناطق لا تتمتع بالاستقلال المالي عن الحكومة المركزية وإنما توضع الموازنات أو تندمج الموازنات الخاصة بها مع موازنة وزارة الداخلية لعدم وجود وزارة للحكم المحلي في المملكة[1].

من الواضح أن هذه المناطق بالصورة التي صدر فيها نظام المناطق لا يمكن اعتبارها من الأجهزة اللامركزية بل هي تعتبر من أجهزة عدم التركيز الإداري وهي تمارس أعمالها داخل نطاقها الإقليمي بوصفها ممثلة للحكومة المركزية ، فأمير المنطقة مثلاً يعد ممثلاً للملك في النطاق الإقليمي في منطقته، بوصفه الحاكم الإداري للمنطقة ، كما أنه يمارس صلاحياته نائباً عن الحكومة المركزية وممثلاً لها ومع حقيقة أن أمراء المناطق يمارسون عدد من الصلاحيات الإدارية والتنفيذية إلا أن ذلك لا يعنى أننا بصدد (لامركزية إدارية) بقدر ما أننا بصدد صورة مخففة من صور (اللامركزية الإدارية) ونعنى بها صورة عدم التركيز الإداري الذي يستند إلى مبدأ تفويض الصلاحيات[2] .

لا بد من الاستنتاج هنا أن هذا الشكل أو الأسلوب من عدم التركيز الإداري في المملكة، لا يؤول في صورته الحالية إلى نظام اللامركزية المحلية بصورتها المعروفة. وعلى الرغم من وجود مجالس بلدية ومحلية في المحافظات التابعة للمناطق إلا أن وظيفتها تقتصر على رفع

(1) المادة (24) من نظام المناطق، المادة (25) من نظام المناطق.
(2) الخولى عمر ، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، مرجع سابق ص 87

التقارير للجهات المركزية ولا تملك حق التشريع الإداري والمالي كما أنه ليس هناك نظام خاص بالإدارة المحلية بوصفها شخصية اعتبارية يحدد الأدوار والصلاحيات وينسق بين هذه الوحدات المحلية ويوضح مسئولياتها ويميزها عن المستويات والوظائف الإدارية للمستويات الإقليمية والوطنية[1] .

يتبين للباحث أن أسلوب المركزية الإدارية مازال يشكل العصب الرئيس لعملية صنع القرار، وهى مركزية تشمل النظام الإداري للمملكة الذي مازال يعتمد في أدائه وعمله على الأجهزة المركزية وامتداداتها من الفروع الهرمية البيروقراطية في عملية صنع القرار المحلي والإقليمي وغياب هيئات محلية وإقليمية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، فالأجهزة المركزية تستحوذ على صناعة القرار المحلي والإقليمي ، من جهة تسلسل هذا القرار المحلي من أعلى إلى أسفل، وغالبا ما تتداخل جميع المستويات والأجهزة الوطنية والإقليمية في صناعة القرار المحلي، الأمر الذي يربك عملية الإدارة ويعيقها على المستويين الوطني والمحلي. ومن الواضح أيضاً أن هذا الأسلوب الإداري الذي يتخذ شكل المركزية يؤثر على سياسات وجهود ومنهجية الإصلاح الإداري في الدولة فقد تركزت في جلها على التطوير والتغيير داخل التنظيمات المؤسسية البيروقراطية وليس خارجها ، فالحديث عن التخفيف من المركزية يتمثل في التوجه نحو أسلوب التفويض في بعض الصلاحيات من الأجهزة المركزية إلى فروعها في المحافظات والمراكز، وغني عن القول إن هذا الشكل من التفويض لا يعنى سوى اعتماد مركزية مخففة. وهكذا ، يمكن توصيف الإدارة المحلية للمملكة بانها (مركزية القرار محلية التنفيذ) [2]إن من شأن هذا الوضع للإدارة المحلية أن يساهم في توسيع الفجوة بين صناع القرار وبين السكان المتأثرين حتما بتبعات القرار، مما يعزز احتمالية تقليل المردود الاجتماعي والاقتصادي والتنموي للمشاريع العامة.

من الواضح أن نظام المناطق الذي اتجهت إلية المملكة هدف إلى التخفيف من المركزية ورفع مستوى العمل الإداري والتنمية في المملكة، كما أنه جاء معبراً عن الرغبة لدى صانع القرار إلى تطوير الإدارة المحلية مما ينسجم مع تحديث الإدارة المركزية من خلال منح

---

(1) الشيحة ، عدنان ، الحريقى ، فهد ، (2002)، نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية، **مجلة العلوم الهندسية**، جامعة أسيوط، مجلد (30)، عدد (3): أسيوط ، ص 15

(2) الشيحة ، عدنان ، الحريقى ، فهد مرجع سابق ص 16

صلاحيات أوسع للمناطق في إدارة شئونها الخاصة في مجال الخدمات العامة للمواطن السعودي ، وذلك بتفويض أمراء المناطق الصلاحيات للبت في الشئون المحلية ، وهو ما يعد بمثابة تحول في البناء الإداري السعودي نحو اللامركزية الإدارية[1]. لكنه من جانب آخر ما يزال في حاجة إلى تطوير يواكب المتغيرات والمستجدات التي تتطلب مزيداً من هذه اللامركزية الإدارية.

إن طبيعة التطورات السياسية والإدارية التي شهدتها المملكة في مجال الإدارة المحلية المتمثلة بانتهاج التخفيف من المركزية وتحفيز المشاركة الشعبية يعتبر بداية لمرحلة جديدة ، فالتاريخ السياسي في المملكة ليس من الناحية التنظيمية فحسب ولكن من الناحية الفلسفية والثقافية يسير في إدارة شئون البلاد نحو مزيد من اللامركزية[2] .

لقد كان من شأن التقسيم الإداري للمملكة الذي تحدد بنظام المناطق الإقليمي المشار إليه، وقسّم المملكة إلى عدد من المحافظات والمراكز أن يشكل نقلة نوعية من عدم التركيز الإداري نحو أسلوب الإدارة المحلية، بيد أنه وبالنظر إلى الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للمناطق، وهي صلاحيات ذات ارتباط مركزي شديد، فإن هذه الاختصاصات بقيت محدودة، ولم تسمح بالانتقال إلى نظام إدارة محلية حديث، تنشأ بموجبه هيئات محلية مستقلة مالياً وإدارياً[3].

المطلب الثاني: الإدارة اللامركزية

يشكل التحول إلى اللامركزية الإدارية تحدياً حقيقياً للمجتمعات المحلية، أفراداً كانوا أم جماعات ومؤسسات، من جهة مدى استيعاب هذا الشكل من التنظيم الإداري والقدرة على توظيفه لتحقيق المصالح العامة للمجتمعات المحلية . ومن الواضح إن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية تستطيع ممارسة واجباتها بكل اقتدار واستقلال مالي وإداري .

---

(1) مهنا ، محمد نصر ، (2004) **بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية: دراسة تحليلية** ، المؤتمر العربي الثامن للإدارة المحلية، القاهرة ، جمهورية مصر العربية 3-5 مايو (ايار) جامعة أسيوط،ص8.

(2)الشيحة ، عدنان (2008) **الإدارة المحلية تحديات الحاضر وتطلعات المستقبل**، ورقة عمل مقدمة للقاء الأول للمجالس البلدية في منطقة الرياض 14 جمادى الأخرة 1429هـ الموافق 18 يونيو 2008 ، مركز الأمير سلمان للإدارة المحلية ، الرياض ، ص 7.

(3)يمكن النظر بخصوص هذه الاختصاصات المحدودة بالمواد، 23، 24، 25، 7، من نظام المناطق، الذي حصر هذه الاختصاصات عند حدود معينة، وربطها بكل من مجلس الوزراء ووزير الداخلية.

وانطلاقا من مبادئ التنظيم الإداري ، فان هناك صورتان للإدارة اللامركزية هما [1]: اللامركزية الإقليمية . واللامركزية المرفقية وتتمثل الأولى في نظام الإدارة المحلية التي تشكل وحداتها الإدارية التي تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية ، ويتم الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة عن الدولة ، والواضح انه في المملكة العربية السعودية فانه لا تتوفر الخصائص الإدارية على النحو المشار إليه في سياق الإدارة اللامركزية إلا في نطاق ضيق يبقى في الواقع دون المستوى المطلوب أو المأمول من حيث التوسع في تطبيق نظام الإدارة المحلية انتهجت المملكة في السنوات الماضية سياسة إدارية تحديثية في مجال الإدارة المحلية هدفت إلى التخفيف من وطء المركزية وتحفز الأهليين على المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار المحلي وشكل هذا مرحلة جديدة في إدارة شئون البلاد والتوجه نحو اللامركزية .

إن متابعة النسق التاريخي للتطور الإداري في المملكة يدل على استجابة للأحداث والمتغيرات وتظهر قدرة من المرونة باستيعاب المستجدات والاستجابة به للمعطيات على ارض الواقع . تقضي ببعض التحولات الجديدة في النظام الإداري وانتهاج أساليب تمكن من تطبيق اللامركزية وتمنح صلاحيات اكبر للهيئات المحلية في إدارة المدن .

من هنا نجد أن تفعيل الانتخاب بمبدأ وشروط في تشكيل المجالس البلدية والمحلية يمثل البداية لهذا التوجه والتحول من المركزية الشديدة إلى التخفيف من صرامتها ، وربما تمشيا مع واقع التغيرات السريعة الانتقال إلى مرحلة أكثر تنظيما وأوسع تطبيقا لأساليب اللامركزية.

لقد حدث التطور الجديد في مجال تطبيق اللامركزية المحلية في المملكة سنة 1977هـ عندما صدر مرسوم ملكي رقم م/5 تاريخ 1397/2/21هـ (1977/2/11م) يخص نظام البلديات والقرى، مكرر بمادته الأولى على أن البلدية شخصية اعتبارية تتمتع باستقلال مالي وإداري تمارسان الأعمال الموكلة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية ومن ثم تم إنشاء البلديات وتسمياتها وتحديد أو تعديل درجاتها وإلغاؤها بقرار من الوزير ، استنادا إلى اقتراح مركز المقاطعة مع مراعاة الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسكانية وما إلى ذلك[2]

---

(1) المرسوم الملكي رقم م/5/ تاريخ 1397/2/21هـ وانظر أيضاً: الشيحة ، عدنان ، **الإدارة المحلية ، تحديات الحاضر وتطلعات المستقبل** ، مرجع سابق ص 11

(2) مهنا ، محمد نصر ، **بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية ، دراسة تحليلية** ، مرجع سابق ، ص 18

إن جعل المحليات مسئولة عن إدارة شئونها وإعطائها الصلاحيات الإدارية والمالية لم يعد أمراً اختياريا ترى الإدارة المركزية تطبيقه أو عدم تطبيقه ، لكنه أصبح يمثل ضرورة تحتمها المتغيرات وهكذا فان نظام الإدارة المحلية السعودي الذي أخذ يخطو خطوات واعدة في المستقبل نشأ مثله مثل غالبية نظم الإدارة المحلية في الدول النامية بوصفة اتجاه منطقي لأهمية وحاجة الدولة ، من منطلق تأدية الخدمات العامة وكذلك القيام بالأنشطة الإقليمية المختلفة عن طريق الأهالي المعنيين بحيث تكون الخدمات والأنشطة تنسجم مع رغباتهم وتطلعاتهم وظروفهم ومواردهم[1] .

وفى إطار التنظيم الإداري الذي يتجه نحو مزيد من اللامركزية بالتنظيم الإداري السعودي صدر نظام أمانة العاصمة والبلديات عام 1357 هـ (1938م)الذي يعتبر خطوة كبيرة على طريق الإدارة المحلية ، وهو أول نظام مستقل تناول البلديات بشكل قائم بذاته ثم عدل هذا النظام ليحل محلة النظام الحالي المسمى بنظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/5 تاريخ 1397/2/21 هـ (1938/10/22م) وتضمن بعض الأحكام المتعلقة باللامركزية الإقليمية الإدارية . وقد تمثل في وحدتين إداريتين هما البلديات والقرى.

حددت الطبيعة القانونية للبلديات المادة الأولى من النظام المذكور فقررت أن البلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري تمارس وظائف الموكلة إليها بموجب هذا النظام ولوائحه التنفيذية[2]. ويتم إنشاء البلديات وتسمياتها وتحديد وتعديل درجاتها وإلغائها بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية ، بناءً على اقتراح مركز المقاطعة على أن يراعى في ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والعمرانية والاقتصادية وغيرها[3] وقد فصل النظام نفسه الوظائف التي تقوم بها البلدية وجميعها تهدف إلى تنمية المجتمع المحلي ، كما أن لها بعض السلطات الخاصة بالتقرير والمراقبة . ويتشكل المجلس البلدي من أعضاء لا يقلون عن أربعة

---

(1) عساف ، عبد المعطى ، خاشقجى ، هاني ، (1982) ، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية** ، (ط1) ، ص 135 .

(2) العجمي،حمدي، (1431هـ-2010م)، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، مرجع سابق ص150.

(3)مهنا ، محمد نصر ، **بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية** ، مرجع سابق، ص 18.

ولا يزيدون عن أربعة عشر عضوا ويكون من بينهم رئيس البلدية ، ويكون هذا من ضمن الأعضاء المعينين[1] .

وأيا كان العدد في تشكيل المجلس البلدي فان نصف الأعضاء يتم عن طريق الانتخاب والنصف الثاني عن طريق التعيين من قبل وزير الشئون البلدية والقروية[2]

أما الوحدة الثانية من نظام الإدارة المحلية هي القرى التي يصدر بإنشاء مجمع قروي تسمى به وتحديد نطاق عملها فتشكل بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية ، ويراس هذا المجمع رئيس يتم تعيينه من قبل الوزير ويكون مسئول عن إدارته وفق الأنظمة والتعليمات[3].

توجد علاقة كبيرة بين السلطة المركزية وبين وحدات المجمعات القروية بهدف مساعدتها في التنمية الشاملة على كافة الأصعدة ونصت المادة الأولى من لائحة تنمية وتطوير القرى على (مع عدم الإخلال بما تقضي به الأنظمة من اختصاص عام لبعض الإدارات والمصالح) تتولى إدارة الشئون البلدية والقروية بالإضافة إلى اختصاصاتها الحالية مسؤولية وضع الخطط والبرامج واقتراح السياسات العامة للتنمية الشاملة للقرى بالمملكة من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعمرانية[4] .

يتضح مما ورد سابقاً أن النظام اللامركزية الإدارية في المملكة العربية السعودية لا يطبق إلا في نطاق ضيق ومحدود سوى المجالس البلدية، التي تم تشكيلها وفق أسلوبين هما الانتخاب والتعيين ولكن يبقى ارتباطهما مركزياً بوزارة الشؤون البلدية والقروية واضحا، أما ما يخص الوحدات الأخرى الممثلة بالقرى ومجمعاتها فإنها تبقى تدار مركزياً بصورة شديدة.

ما يجدر ذكره هنا أن الأسلوب المتبع في اختيار الأعضاء للهيئات المحلية في المملكة العربية السعودية، الذي يتصف بالمركزية الإدارية، من شأنه أن يؤثر على حجم مشاركة الأهالي المحليين في إدارة شؤونهم بطريقة ديمقراطية، كما أن هذا الأسلوب يقلل من فرص تعزيز اللامركزية الإدارية على مستوى المناطق والمجالس المحلية.

تقييم الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية:

---

(1)نظام البلديات والقرى مادة (8) والمادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية الصادرة في 1426/11/18هـ

(2)نظام البلديات والقرى مادة (9)

(3)لائحة تنمية وتطوير القرى الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم(3) تاريخ 1403/1/1هـ والمادية(8،9،11،)

(4) لائحة تنمية وتطوير القرى مادة (14)

يتبين مما سبق دراسته في هذا الفصل الذي بحث في واقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية أن واقع الإدارة واجه ولا يزال يواجه تحديات كبيرة منذ نشأة المملكة ، سيما وأن التحولات والتغيرات الجارية اليوم الداخلية منها والخارجية ، تفرض بدورها ضرورات حتمية تستدعى انتهاج أساليب ونظم إدارية حديثة متطورة على مستوى المناطق والمحليات ، من شأنها أن تراعى من جانب تلبية الاحتياجات المطردة للسكان المحليين وضرورة إشراكهم في القرارات التي تخص شئونهم المحلية ومساهمتهم في إدارة مصالحهم ، بما ينعكس إيجابا على مسيرة التنمية الشاملة في البلاد . ويعمل على تشجيع المجالس المحلية والانتخابات البلدية وتفعيل المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي، ومن جانب آخر، تستجيب للمتغيرات الوطنية والعالمية وما تفرضه من تحديات على الدولة وإدارتها المركزية.

ولم يأخذ الأسلوب الإداري المركزي دائماً في الحسبان التسارع في وتيرة المتغيرات والمستجدات التي تطرأ تباعاً على البيئة المحلية، وتحدد خصوصية كل منطقة ومدينة، الأمر الذي خلق عدم توافق بين أولويات التخطيط الذي تديره الحكومة المركزية وطريقة تقديم وحجم الخدمات مع احتياجات السكان المحليين وتطلعاتهم، يضاف إلى ذلك، أن الزيادة المطردة في السكان في المدن، واتساع نطاق الرقعة الجغرافية لتوزع المناطق والأقاليم، تتطلب الانتقال إلى أسلوب التنظيم المحلي الذي يرعى شؤونها المحلية ويخطط لها استناداً للمعايير والمتطلبات المحلية التي تراعي مصالح السكان المحليين، والتخفيف تدريجياً من المركزية الخاصة بالأجهزة الحكومية التي تنفرد بدرجة كبيرة في عملية اتخاذ القرار العام وتخضعه فقط لمعايير فنية وإدارية ليست بالضرورة تتفق مع رغبات السكان.

إن تبنى سياسة إدارة لا مركزية والتوسع فيها ومد نطاقها من خلال تفعيل المجالس المحلية وتنويع أساليب تشكيلها تمثل خطوة مهمة على طريق تقوية وتيرة الإصلاح الإداري بعيد المدى، مثل ما تشكل انطلاقه لازمة نحو إيجاد مستويات أعلى من النضج الإداري والتنمية السياسية المحلية والوطنية، من هنا ، فإن عملية التحول نحو اللامركزية تشكل تحديا حقيقيا لكل من السلطة المركزية والمجتمعات المحلية على حد سواء في سبيل تحقيق معايير مثلى للمصلحة العامة للأهالي المحليين، وما يشكل ضعفا في نظام المجالس المحلية وأنها لا تزال استشارية بالدرجة الأولى، ومن أنها جهات منفذة، ولا تمتلك بالتالي الدرجة القطعية كسلطات تشريعية وهيئات اعتبارية مستقلة، الأمر الذي يتطلب تحولات جديدة في النظام الإداري يُغلِّب طريق انتهاج أساليب تعزز فرص تطبيق اللامركزية وتمنح صلاحيات أكبر للهيئات المحلية . ويمكن

التفكير هنا في اعتماد الانتخابات والمجالس المحلية لكونها تمثل البداية لهذا التوجه الذي تفرضه التغيرات السريعة.

ما يبدو واضحاً أن أسلوب المركزية الشديدة في عملية اتخاذ القرار الإداري، لا يقتصر فقط على مستوى الجهاز الذي ما زال يعتمد بصورة رئيسية على الأجهزة المركزية وفروعها في عملية اتخاذ القرار المحلي والإقليمي، مع واقع غياب الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.

وهكذا فإن واقع سيطرة الأجهزة المركزية على صناعة القرار المحلي من شأنه ان يقصر مهام المجالس المحلية في المحافظات والبلديات على مجرد رفع التقارير للجهات المركزية التي تقرر بدورها ما تراه مناسبا، سيما في ظل عدم وجود نظام خاص بالإدارة المحلية يعمل على تحديد الأدوار والصلاحيات، وينسق بين الوحدات الإدارية المحلية ويبين مسؤوليتها ويميزها عن المستويات والوظائف الإدارية.

كان لإنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية عام 1395 هـ (1975م)، باعتبارها وزارة خدمات محلية دور في دعم التوجه إلى المزيد من بعض الاستقلال المالي والشخصية الاعتبارية، فضلاً عن محاولة إنشاء مديريات إقليمية للبلديات. ولكن يلاحظ بعض العيوب المتمثلة بعدم شمولية مسؤوليات المحليات وتباينها من وحدة إلى أخرى، أو حتى عدم منحها الصلاحيات اللازمة لتنمية وإدارة المشروعات المحلية، وهذا أدى بدوره إلى تحويل المحليات إلى مجرد وحدات أو حلقات وسطية في التنظيم الإداري، بصورة لا تتفق مع طبيعة الخدمات البلدية في ضوء الخصوصية والمعطيات المحلية[1].

شكل نظام المقاطعات أو المناطق 1412هـ/ 1192م الذي اعتمدته المملكة نقطة تحول هامة في البناء الإداري نحو اللامركزية، نظراً لتعقد الشأن الإداري وتشابك المسؤوليات بين المناطق وفروعها الإقليمية بسبب اتساع السياسات وبرامج الحكومة المركزية. وكان هذا النظام خطوة في الاتجاه الصحيح نحو التخفيف من المركزية، لكنها لم تصل إلى مرحلة أو مستوى

---

(1) مهنا، محمد نصر (2004)، **بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية**. دراسة تحليلية، المؤتمر العربي الثاني 3-5 مايو (أيار)، جامعة أسيوط، مصر، ص5.

اللامركزية المحلية في الإدارة على مستوى الدولة[1]. كما أنه هدف إلى رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة[2].

وعلى الرغم من أن نظام المناطق والمجالس المحلية قد نص على خضوع الأجهزة للإشراف المباشر لأمير المنطقة، فإن واقع الحال يخالف هذا، فاستقلالية الإدارات المحلية كان محدوداً بسبب ربطها واتصالها مباشرة بالوزارات أو الدائرة الرئيسية التابعة لها، وبقيت القرارات تصنع بطريقة مركزية، كما أن تطبيق اللامركزية المحلية في المملكة بقي محصوراً في نطاق ضيق ومحدود يخص البلديات الصغيرة والمجتمعات القروية.

(1) العواجي، إبراهيم، **الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية**، مرجع سابق، ص24.

(2) المادة الأولى، نظام المناطق، الأمر الملكي (أ/27/8/ 1412هـ) والتعديلات المُدخلة عليه، وكالة الوزارة لشؤون المناطق، وزارة الداخلية، المملكة العربية السعودية..

الفصل الثاني

الإدارة المحلية، الهيكل والاختصاصات

المبحث الأول: هيكل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

المطلب الأول: إدارة المجالس المحلية

المطلب الثاني: مالية المجالس المحلية

المطلب الثالث: الوصاية على المجالس المحلية

المبحث الثاني: اختصاصات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: الاختصاص الموضوعي والزمني والمكاني

المطلب الثاني: علاقة الإدارة المحلية بالسلطة المركزية

المبحث الثالث: دور الإدارات المحلية في التنمية في المملكة العربية السعودية

المطلب الأول: الخطط الحكومية للتنمية المحلية

المطلب الثاني: المشروع المقترح لتطبيق نظام اللامركزية المحلية

الخاتمة: الاستنتاجات والتوصيات

المبحث الأول
هيكل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

تمهيد:

تعد الإدارة المحلية هدفاً استراتيجياً رئيساً في التوجهات الحكومية لدى عدد كبير من دول العالم، وينظر إليها بوصفها أحد أهم أدوات وأساليب النظم الإدارية الحديثة الناجعة في إدارة عجلة التنمية المحلية المستدامة في مختلف صورها وأشكالها. بيد أن الإدارة المحلية وما تتطلبه من انتهاج طريق اللامركزية لا تمثل هدفا في حد ذاتها، وإنما هي بالأحرى تشكل أداة تنموية متكاملة لخلق المبادرة الأهلية نحو المشاركة في صنع القرارات المتصلة بتنمية المجتمعات الأمر الذي يعود عليها بالفائدة الأكبر، كما أن الإدارة المحلية معنية بتنظيم الأطر على أساس نقل السلطات والصلاحيات وتفويض الاختصاصات من مستوى الإدارة المركزية العليا إلى القيادات الإدارية المحلية.

وتقوم نظرية الإدارة المحلية على أساس وجود تنظيم إداري محلي أو إقليمي لا مركزي يسمح بوجود مجالس محلية تتمتع بصفة هيئات اعتبارية مستقلة، وتقسم بموجبه الدولة إلى وحدات إدارية مركزية وأخرى إقليمية تتمتع بهذه الشخصية وتختص بإدارة شؤونها عن طريق المجالس المحلية المنتخبة بإشراف ورقابة الحكومة المركزية.

والواقع، إن الحاجة التي تستشعرها الدول للعناية بالتنمية في بعدها المكاني، تفرض عليها وضع حلول للمشكلات التي تفرضها معادلة العلاقة بين النظام والبيئة، وتشمل هذه البيئة بطبيعة الحال السكان، والمؤسسات السياسية الإدارية (مركزية ولا مركزية)، فضلاً عن النظام السياسي والإداري.

ومعلوم أن الاختلاف في نظم أساليب تطبيقات الإدارة المحلية في الدول يعود إلى عوامل سياسية واجتماعية وتاريخية وثقافية وجغرافية. ولهذه العوامل دورها في تشكيل الأنظمة السياسية والإدارية في الدولة. على أن نظام الإدارة المحلية في أي دولة "يتأثر بالسياسة العامة (Public Policy) للدولة، وكذا لطبيعة الفكر السياسي الذي تتبناه الدولة، ومثال ذلك: نظم

الإدارة المحلية في دول الخليج العربي، التي تكاد تتشابه الظروف التاريخية لهذه المنطقة وطبيعة سكانها الجغرافية والسياسية[1].

نشأة نظام المحلية في المملكة وتطوره

لقد شهدت المملكة العربية السعودية مراحل في تجربة الإدارة المحلية، ووضعت المملكة خلال ثلاثة عقود ماضية ونفذت ستة خطط خمسية على المستوى الوطني، وكان نمط المركزية الإدارية في اتخاذ القرار هو المهيمن في هذه المراحل، وزاد عدد الوزارات والمؤسسات العامة، وامتدت أذرعها البيروقراطية الإدارية في جميع المدن والقرى، وأصبحت فروع الوزارات تقوم بتنفيذ سياسات وأنظمة الوزارة في العاصمة، بأسلوب مباشر من قبل هذه الوزارات.

لقد نشأ نظام الإدارة المحلية في السعودية كنتيجة ضرورية لحاجة الدولة القيام بالخدمات العامة، وتأدية الأنشطة الإقليمية المختلفة الخاصة بالأهالي المحليين وبواسطتهم، وذلك بما ينسجم مع حاجاتهم وظروفهم ومواردهم. ومن زاوية خاصة، يعتبر نظام الإدارة المحلية في المملكة متمايزاً أو مغايراً في هيكلية تشكيله وصورته وطبيعته؛ والسبب في ذلك يعود إلى طبيعة التركيبة الخاصة لنظام الحكم والإدارة، فضلاً عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمثل البيئة الخاصة للتكوين السكاني والجغرافي.

ويهدف هذا الفصل في بعض مباحثه ومطالبه إلى رصد تطور البناء، والهيكل التنظيمي والإداري لأجهزة وهيئات الإدارة المحلية في المملكة، ومعرفة اختصاصاتها، وكذلك الأنظمة التي تحكم عمل هذه الأجهزة وإدارتها، علماً بأن البحث في الإدارة المحلية في الدولة السعودية يتطلب مواكبة تطور هذه الإدارة وأنظمتها في مراحلها المختلفة، إذ أنها مرت بثلاث مراحل أساسية هي: مرحلة التأسيس، ومرحلة الإعداد والانطلاق، ومرحلة التنمية، حيث كان لكل مرحلة منها سمات خاصة[2].

---

(1) الرشود، عبد المحسن(1419هـ)، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام 1319هـ 1414هـ**، الأمانة العامة للاحتفال بمرور مائة عام على تأسيس المملكة، الرياض، ص 45.

(2) حول هذه المراحل بصفة عام انظر:

– محمد توفيق صادق، (385هـ 1965م)، **تطور نظام الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية**، معهد الإدارة العامة، الرياض.

– عساف ، عبد المعطي، (1403هـ/ 1983م)، **التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**، دار العلوم ، الرياض. الطويل، محمد عبد الرحمن، (1397هـ/ 1977م)، **التنظيم الإداري في المملكة**، معهد الإدارة العامة، الرياض. الطويل، محمد عبد الرحمن،(1406هـ/ 1986م)، **الإدارة العامة في المملكة** ، الرياض.

من هنا، فإن الحديث عن البيئة الخاصة بالإدارة في المملكة يقتضي البحث في التقسيم الإداري فيها، وكذلك التشريع المحلي والجوانب التنظيمية التي تشمل أوجه اختصاصات المجالس البلدية وأوجه مهامها وعملها، وكذا تمويلها، وعلاقتها بالسلطة المركزية والهياكل التنظيمية للأجهزة المحلية.

ويبرز في هذا المجال أثر العوامل الجغرافية والتاريخية والاجتماعية في تشكيل الإدارة المحلية وعوامل وآليات تطورها، لأن من شأن هذه العوامل أن تدفع بصاحب القرار إلى ضرورة الأخذ بنظام اللامركزية، ولكن استمرار سياسة الاتجاه نحو المزيد من المركزية [1]، الأمر الذي يتطلب توحيد جهات الإشراف المركزية على الوحدات المحلية، بدل تعددها، ولكن مع ضرورة تمتع الوحدات المحلية بالذاتية الخاصة، لكي لا تكون مجرد وحدات إدارية تابعة، تكون في الواقع عبارة عن فروع وحدات إدارية مركزية أكبر[2].

برزت أهمية نظام المناطق في المملكة العربية السعودية كانطلاقة على طريق اللامركزية في الإدارة المحلية من حيث الضرورة إعطاء المناطق والمحليات صلاحيات وسلطات تمكنها من مواجهة التغيرات والمستجدات الملحة، وتلبية احتياجات السكان، واستغلال الموارد بصورة أمثل وتجاوز المعوقات المحلية. إلا أن نظام المناطق كان قد ركز على البعد الأمني المباشر، ومع أن لائحته التنفيذية أكدت على البعد الاقتصادي وتنمية الخدمات العامة، وهي بلا شك تساهم بطريقة غير مباشرة في البعد الأمني، إلا أن النظام لم يحدث تغييراً يذكر في سياسات التخطيط الحضري والإقليمي من الناحية العملية، فقد استمر نمط المركزية في الإدارة فعّالاً، كما استمر الدور المباشر لوزارة الشؤون البلدية والقروية في سن الأنظمة والتشريعات، فيما اقتصر دور الأمانات والبلديات على صياغة الخطط وإعداد الاقتراحات استناداً إلى أنظمة الوزارة الإدارية والفنية[3].

([1]) عساف، عبد المعطي، وخاشقجي، هاني يوسف (1402هـ/1982)، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية**، ط1، الرياض، ص 204.

([2])المرجع السابق، ص 62.

([3]) الحريقي، فهد، والشيخة، عدنان (2002)، **نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية**، بحث منشور ، جامعة الملك فيصل، الدمام، السعودية ص 3.

عند صدور" نظام التعليمات الأساسية"[1] في المملكة لأول مرة، أوائل عام 1345هـ، كانت قد حددت شكل وطبيعة نظام الحكم والإدارة، ولهذا فقد انطلقت اغلب دراسات الإدارة في المملكة منها [2]، والدارس للتعليمات الأساسية يلحظ إشارات حول ضرورة وجود نظام خاص للإدارة المحلية[3]. وعموما فقد جاءت التعليمات الأساسية لتشكل أساساً لتنظيم جهاز الدولة وإداراتها على المستويين الوطني والمحلي، في مرحلة التأسيس الأولى. وعندما صدر نظام مجلس الوكلاء في عام 1350هـ تضمن تعديلات كثيرة على جهاز الدولة آنذاك، شملت جوانب الإدارة العامة في المملكة[4].

مع صدور نظام المقاطعات عام 1383هـ(1963م) [5] برزت معه سياسة التوجه نحو اللامركزية في مجال الإدارة الحكومية، فقد جاء النظام ليبين ضرورة التطلع نحو تحديث الإدارة المحلية، وإعطاء صلاحيات واسعة في إمارات المناطق في إدارة شؤونها. لكنه لم يتضمن في حينه تحديداً واضحاً للمقاطعات من حيث نطاق اختصاصاتها وصلاحياتها، وارتبطاتها. ولم يوجد الجهة المركزية التي ترتبط بها الوحدات المحلية، خلافاً للاتجاه العام في الفقه الإداري[6].

في عام 1395هـ (1975م) أنشئت وزارة الشؤون البلدية والقروية، وقد أعقب هذا الإنشاء بعد عامين صدور نظام البلديات والقرى عام 1397هـ (1977م)، بموجب المرسوم الملكي رقم (5/2 تاريخ 1397/2/21هـ) (1977/2/11م)، وهو النظام الذي يحكم نظام

---

(1) كانت التعليمات الأساسية صدرت وفقاً للمرسوم الملكي المؤرخ في 1345/2/21هـ، ونشرت في جريدة أم القرى، العدد 90 والعدد 91 تاريخ 1345/2/25هـ 1445/3/3هـ على التوالي.

(2) انظر على سبيل المثال: محمد توفيق صادق1385هـ/ 1965م، **نظام الحكم والإدارة في المملكة**، معهد الإدارة العامة، الرياض.

(3) التعليمات الإدارية، مرجع سابق، مادة 13.

(4) **جريدة أم القرى**، عدد 370 تاريخ 1350/9/7هـ نظام الوكلاء 1350/8/19هـ.

(5) نظام المقاطعات الصادر بالمرسوم الملكي رقم 12 تاريخ 1383/5/3هـ، **مركز الوثائق**، معهد الإدارة العامة، الرياض.

(6) عساف عبد المعطي (1403هـ/ 1983م)، **التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض، ص 213.

الإدارة المحلية في المملكة. كما أنه استحدث قواعد جديدة من شأنها تمكين البلديات من القيام بالدور المرسوم لها. وقد نص النظام على ما يلي[1]:

- اعتبار البلدية شخصية اعتبارية تتمتع باستقلال مالي وإداري.

- إنشاء البلديات وتسميتها وتحديد وتعديل مستوياتها وإلغاءها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على اقتراح مجلس المقاطعة، على أن يراعى في ذلك الظروف الاجتماعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية.

وكان من شأن الازدياد المطرد في السكان، وتعدد أنماط الخدمات العامة، واتساع نطاقها فضلاً عن اتساع الرقعة الجغرافية للمملكة، أن أصبح أمر أداء هذه الخدمات جميعاً في بقعة واحدة من بقاع الدولة، مهمة عسيرة، لا تستطيع الحكومة المركزية القيام بها لوحدها، سواء من حيث التنظيم الإداري أو المالي. وبالنظر إلى هذه التحديات أصبح لزاماً التوجه نحو أسلوب الإدارة المحلية، الذي يعد في الواقع استجابة لطبيعة تغيرات العصر والأحوال المعيشية في المجتمعات المدنية، سيما وأن الحكومة المركزية لديها من المهام والمشاكل ما يدفعها إلى أن تعهد للوحدات الإدارية المحلية مهمة القيام على الخدمات والنشاطات المحلية والإشراف عليها. ومن هنا أصبح الاهتمام بدراسة مشاكل الإدارة المحلية يوازي العمل على إيجاد الحلول الناجعة لها، ومحاولة تطوير ورفع كفاءة الأجهزة المحلية أمراً ضرورياً لإنجاح خطط وبرامج التنمية في المملكة[2].

يتحدد شكل ومضمون هيكل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية من خلال التقسيم الإقليمي للمملكة، فهو الذي يؤلف شكل الإدارة وينظم هيئاتها المحلية والأسلوب الذي يشكل فيه وينظم صورة علاقاتها مع الإدارة المركزية، كما أنه بموجب هذا التقسيم ترسم الأنظمة الإدارية القانونية الخاصة بهذه الأجهزة والهيئات، وتحدد اختصاصاتها ومهامها التي تقوم بها.

---

(1) المرسوم الملكي رقم م/5 تاريخ 1397/2/21هـ الخاص بنظام البلديات والقرى لعام 1397هـ مركز الوثائق، معهد الإدارة العامة، الرياض.

(2) خاشقجي، عساف ، **مبادئ في الإدارة المحلية**، مرجع سابق، ص 136.

وفي تاريخ 1412/8/27هـ (1978/31م) صدر نظام المناطق بالمرسوم الملكي رقم أ/92، الذي حدد التقسيم الإداري للمملكة في المادة الثالثة منه، وجاء فيها ما نصه: "تتكون كل منطقة إدارياً من عدد من المحافظات فئة (أ)، والمحافظات فئة (ب)، والمراكز فئة (أ) والمراكز فئة (ب)، ويراعى في ذلك الاعتبارات السكانية، والجغرافية، والأمنية، وظروف البيئة، وطرق المواصلات، وترتبط المحافظات بأمير المنطقة، ويتم تنظيمها بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية. أما المراكز فيصدر بإنشائها وارتباطها قرار من وزير الداخلية، بناء على اقتراح من أمير المنطقة"[1].

وهكذا فإن المملكة تنقسم إلى عدد من المناطق الإدارية يعد كل منها شكلاً من أشكال الأجهزة اللامركزية الإقليمية "الخاصة"، يكون لكل منها إمارة تقوم بإدارة المنطقة التي تشكل كياناً إقليمياً محلياً، ويكون على رأس كل إمارة أمير يعد الحاكم الإداري للمنطقة. أما الهدف من تقسيم المملكة إلى مناطق إدارية فهو رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مختلف مناطق المملكة، وكذلك المحافظة على الأمن والنظام وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم[2].

وتم تبعاً لهذا التقسيم تحديد عدد المناطق ومقار إماراتها بمقتضى المرسوم الملكي رقم أ/112 تاريخ 1414/6/28هـ (1993/12/13م). ويراعى عند إنشاء المحافظات والمناطق والمراكز بما فيها (البلديات للمدن والحواضر والقرى والهجَر) الاعتبارات السكانية والجغرافية والأمنية وظروف البيئة وطرق المواصلات[3]. ومن جهته فإن أمير المنطقة يختص بعدد من الصلاحيات الإدارية والتنفيذية، وذلك في نطاق منطقته، يساعده في ذلك نائب الأمير الذي يعين بأمر ملكي، يقوم مقام أمير المنطقة في حال غيابه، كما يوجد في كل إمارة وكيل الإمارة، أو أكثر من وكيل أو وكيل مساعد أو أكثر، وأما بالنسبة للمحافظات فلا يجوز أن تقل مرتبة المحافظ فيها من فئة (أ) عن المرتبة الرابعة عشرة، أما محافظو المحافظات من فئة (ب) فيجب أن لا تقل مرتبة أي منهم عن المرتبة الثانية عشر، وكذلك الأمر بالنسبة لرؤساء المراكز من الفئتين (أ) و (ب). ويتبع كل إمارة منطقة عدد من المحافظات والمراكز، يختلف عددها بحسب حجم كل منطقة وطبيعة مسؤولياتها تُدار كوحدات إدارية بأنظمة خاصة، ويكون ارتباطها بأكثر

---

(1) نظام المناطق في المملكة العربية السعودية، المادة الثالثة، المرسوم الملكي رقم أ/92 تاريخ 1412/8/27هـ.

(2) المرجع السابق، المادة الأولى.

(3) نظام المناطق، مادة (3) مرجع سابق.

من جهاز ووزارة، بصورة تتداخل فيها القرارات الصادرة وتتعقد، ويغلب عليها صفة التنفيذ، والضعف الواضح من جهة الاستقلالية.

عند النظر إلى هذا الشكل من التنظيم الإداري، يمكن القول بأن المناطق على الصورة التي جاءت عليها لا يمكن عدها من الأجهزة اللامركزية الإقليمية أو المحلية بصورة ناجعة أو مكتملة، وإنما يمكن اعتبارها صورة من اللامركزية المحصورة لأنها لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة. وهذه من أخص سمات الهيئات في الإدارة المحلية المتمتعة باللامركزية الإدارية.

فمع أن مجالس المناطق تختص ببعض الصلاحيات المتعلقة بإدارة المنطقة في شؤونها المختلفة، ومثلها المجالس البلدية، إلا أنها تبقى محددة أو محدودة، ولا تمنح أي منطقة وهي بصدد مباشرة اختصاصاتها الإدارية ضمن نطاقها الإقليمي المحلي صفة الاستقلالية عن السلطة المركزية في العاصمة ووزارة الداخلية. بل إن كل مجلس منطقة يمارس وظائفه الإدارية بوصفه ممثلاً للحكومة المركزية، أي باعتبار كل منطقة خاضعة للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على إمارات المناطق. وأما فيما يخص الاستقلال المالي فإن المناطق لا تتمتع بهذا الاستقلال عن الحكومة المركزية، ولذا فإن الميزانيات الخاصة بها توضع أو تخصص أو تندمج مع ميزانية وزارة الداخلية لعدم وجود وزارة للحكم المحلي في المملكة[1]. وأما بالنسبة للمجالس البلدية فإن ارتباطها المباشر يكون مع وزير الشئون البلدية والقروية.

يتضح للدارس أن المناطق كما جاءت في النظام تمثل شكلاً من أشكال الأجهزة المركزية الفاقدة لاستقلاليتها المالية والإدارية، وهي تقوم بأعمالها واختصاصاتها من خلال ارتباطها الوثيق بالحكومة المركزية وقراراتها، والتزامها بتنفيذ سياساتها. بينما يكون الأمير الحاكم الإداري للمنطقة، وهو يمارس صلاحياته بوصفه نائباً أو ممثلاً عن الحكومة المركزية في منطقة. ومع حقيقة أن أمراء المناطق يمارسون صلاحيات إدارية وتنفيذية، إلا أننا لا نكون هنا بصدد لامركزية إدارية، بقدر ما نحن بصدد صورة مخففة من المركزية الإدارية التي تقوم على أسلوب عدم التركيز الإداري المستند إلى مبدأ تفويض الصلاحيات من الإدارة المركزية.

ويبدو أن بعض الصلاحيات كانت تتيح لأمراء المناطق أو الإمارات التدخل إلى حد بعيد في شؤون الإدارات الحكومية المختلفة في المنطقة بصورة تكاد تضمها جميعا تحت لواء سلطة

---

(1) الخولي، عمر(1433هـ/2012)، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، ط1، جدة، ص 87.

إمارته بها في ذلك هيئة التحقيق والادعاء العام وهيئة الرقابة والتحقيق وحتى الجهات القضائية، إلى أن صدر أمر ملكي يقضي بضرورة عدم تدخل أمراء المناطق في المحاكم والقضاء(1).

وهكذا، فإنه يبدو من القراءة الأولى لهيكل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، أن واقع هذه الإدارة يُدار مركزياً من خلال وزارتي الداخلية والشؤون البلدية والقروية، وأذرعهما وأجهزتهما الإقليمية في المناطق والإمارات والمجالس البلدية والقروية، الأمر الذي يجعل طابعها مركزياً واضحاً.

المطلب الأول: إدارة المجالس المحلية

أجهزة الإدارة المحلية: المقاطعات والأمانات والبلديات

لقد سبق أن قامت الحكومة بعد توحيد المملكة بإنشاء عدد من المجالس البلدية في عدد من مدن وحواضر المملكة، كانت تخضع –ابتداء– لإشراف وكالة وزارة الداخلية لشؤون البلديات، واستمر هذا الوضع قائماً حتى عام 1395هـ (1975م)، وهو العام الذي تم فيه إنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية التي حلت محل وزارة الداخلية في الإشراف والرقابة على الأمانات والبلديات.

وفي عام 1397هـ/ 1977م، صدر نظام البلديات(2)، ونص على إنشاء المجالس البلدية بغرض تفعيل دور البلديات، واستجابة للظروف الخاصة لكل هيئة محلية، ولم تحصل الاستقلالية الواجبة لهذه البلديات والأمانات، وظلت تبعيتها للوزارة قوية، وعلى الرغم من أن نظام البلديات منح صلاحيات لرؤساء البلديات إلا أنها بقيت في الحدود التنفيذية.

ومع أن المملكة تبنت من حيث المبدأ لتوصيات شركة ماكنزي الأمريكية في عام 1977م، الخاصة بالتوجه نحو اللامركزية للتنظيم الإداري وأسلوب العلاقة مع الأمانات والبلديات، إلا أنه وفي واقع الأمر استمرت هذه في علاقتها بالمركز بوصفه المرجعية الوحيدة لها من غير أن يكون هناك جهة رقابية محلية تقوم في عملية التخطيط وإعداد وتنفيذ ومراجعة القرارات.

---

(1) الأمر الملكي رقم 47580 تاريخ 1432/10/22هـ.

(2) الشيخة، عدنان والحريقي، فهد (2002)، نحو تفعيل نظام المقاطعات كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية. **مجلة العلوم الهندسية**، جامعة أسيوط، مجلد (30)، عدد (3) 2002، مصر.

وفضلاً عن ذلك، فإنه بالرغم من صدور نظام القاطعات أو المناطق 1412هـ (1992م)، فإنه لم يحدث تغيير يذكر في خصوص سياسات التخطيط الحضري والإقليمي، واستمرت المركزية من خلال دور وزارة الشؤون البلدية والقروية التي خولت في عملية سن الأنظمة والتشريعات والإشراف على الخطط المحلية والتنظيمية والمصادقة عليها.

لقد حرص المشرع السعودي على ربط مجالس المقاطعات بوزارة الداخلية ليتولى وزير الداخلية تنظيم العلاقات المركزية مع كل الأطراف، وفي الوقت نفسه قام بربط مجالس البلديات بوزارة الشؤون البلدية والقروية. وبالتالي فإن المشرع لم يعط صفة الشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا لمستويين اثنين فقط، هما: مستوى المقاطعة، ومستوى البلدية، أما على مستوى المنطقة والمركز، فلم يمنحهما هذه الصفة، ويبدو أنه اعتبرهما مجرد مستويين يخدمان السلطة المركزية، من أجل تنفيذ أهدافها على المستوى المحلي. وهذا يعني تجسيد هدف السلطة المركزية نحو مزيد من رقابتها على الوحدات المحلية[1] كما أن المشرع ذهب إلى تمييز الهيئات المحلية بالصفة المحلية، وذلك باشتراطه أن يكون اعضاؤها بغض النظر عن أسلوب التشكيل من السكان المحلين في المنطقة[2].

وهذا الأسلوب يبدو توفيقياً، من جهة أنه يوازن بين الاتجاهين المركزي والمحلي أو اللامركزي، ولكن ينبغي بيان حجم وطبيعة اختصاصات الهيئات المحلية ونظمها المالية، وعلاقتها بالسلطة المركزية. ويبدو أن الأنظمة المحلية جاءت في كثير من نصوصها منسجمة مع متطلبات التنظيم المحلي، وخاصة بالنسبة للبلديات.

تمثل الأمانات والبلديات في نظام الإدارة المحلية من حيث الشكل وحدات إدارية محلية ذات شخصية اعتبارية تتمتع كل منها بالاستقلال الإداري المالي[3]، وتخضع لرقابة وصاية وزارة الشؤون البلدية والقروية، ويخضع إنشاء الأمانة أو البلدية إلى الظروف الاقتصادية والسكانية والاجتماعية والعمرانية إضافة إلى اعتبارات أخرى[4]، ويقوم بإدارة شؤون البلدية أمين البلدية بالنسبة للمدن التي فيها أمانات، ورئيس البلدية بالنسبة للمدن التي بها بلديات، يعاونه

([1]) عساف، وخاشقجي، **مبادئ في الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص 149.

([2]) نظام المقاطعات، مادة 13، فقرة (ب). أيضا، نظام البلديات والقرى، مادة 11، بند (3).

([3]) المادة (1) من نظام البلديات والقرى.

([4]) المادة (2) من نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم 5/2 تاريخ 1397/3/21هـ.

المجلس البلدي الذي له صلاحية التقرير والمراقبة وفقا للنظام ويتم إنشاؤها وإلغاؤها بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية.

لقد قضى نظام البلديات والقرى أن يتولى السلطة في البلدية جهتين إداريتين هما[1]:

1. رئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية.

2. المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة.

ويعد رئيس البلدية المسؤول الأول عن إدارتها، والتزام موظفيها بواجباتهم الوظيفية، كما أن له الحق في إصدار القرارات والتعليمات الخاصة بشؤون البلدية، في حدود الأنظمة النافذة، وهو الذي يمثلها أمام الغير، وله أن يفوض من ينوب عنه خطيا لتمثيل البلدية[2].

أما بالنسبة للمجلس المحلي، فهو -كما نصت المادة الأولى من التعليمات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والقرى الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (172) تاريخ 1420/11/1هـ-(2000/2/26) يعتبر رافداً لمجالس المناطق، وتقوم بدراسة واقتراح احتياجات المحافظات والمراكز من المشاريع الخدمية والتنموية واقتراح الأولويات ومتابعة التنفيذ[3].

ويعطي النظام رقابة مباشرة، تمارسها السلطة المركزية ممثلة بوزارة الشؤون البلدية على كل من الأمانات والبلديات والمجالس البلدية، تتمثل بحق الوزير في تحديد أعضاء المجلس البلدي. فضلاً عن صلاحياته في إنشاء وإلغاء البلدية أو تعديل تصنيفها أو حتى حلّ المجلس قبل نهاية مدة ولايته. وبصورة عامة، فإن وزارة الشؤون البلدية من خلال إشرافها ورقابتها على البلديات بصورة مباشرة فإنها تتمتع بصلاحيات مركزية كبيرة[4].

---

(1) المادة 3) من نظام البلديات والقرى.

(2) المادة (28) من نظام البلديات والقرى.

(3) المادة 1 من التعليمات المنظمة للمجالس المحلية.

(4) الخوالي، عمر، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، مرجع سابق، ص92.

وبموجب النظام تناط بالبلديات مهمة تنمية المجتمعات المحلية من خلال ممارسة أعمالها عبر وظائف يقررها النظام، وورد النص على هذه الوظائف في المادة الخامسة من النظام التي منحت البلديات سلطة ممارسة وظائف محدودة[1].

من هنا يتضح أن دور البلدية محصور وضيّق ولم يتمتع بالصلاحيات الكاملة سواء في الرقابة أو الإشراف أو الذاتية سواءً كانت مالية أو إدارية.

تشكيل المجالس البلدية:

أناط المشرع في المملكة العربية السعودية مسؤولية تحديد التقسيمات الإدارية المتعلقة بالمقاطعات أو المناطق أو المراكز طبقاً لمشروع المقاطعات لمجلس الوزراء الذي ضمن له المشرع أن يكون قراره في هذا الخصوص نهائياً[2]، فيما يكون قرار إنشاء البلديات وتحديد وتعديل درجاتها بيد وزير الشؤون البلدية والقروية، ويكون قراره في هذه الخصوص أيضاً نهائياً[3].

تتشكل المجالس البلدية بالنظام المختلط، أي بأسلوبي الانتخاب والتعين، ويتم تحديد عدد أعضاء المجلس البلدي من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية[4]. وأياً كان عدد الأعضاء فإن نصف الأعضاء يتم عن طريق الانتخاب والنصف الآخر عن طريق التعيين[5]. وهكذا فإن النظام لم يأخذ طريق أو أسلوب الانتخاب الكامل كما يحدث في كثير من الدول، ولا بأسلوب التعيين الكامل كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء مجلس المنطقة. ويبدو أن رغبة السلطة المركزية في اعتماد أسلوب الانتخاب الجزئي، قد جاء محاولة منها لمعرفة مدى ملائمته للظروف

---

(1) حول هذه الوظائف انظر: نظام البلديات والقرى، المادة 5 ، مرجع سابق.

(2)المرسوم الملكي رقم (12)، المملكة العربية السعودية، ديوان رئاسة مجلس الوزراء، تاريخ 1373/7/21هـ، المادة (1).

(3)نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم 5/3 تاريخ 1397/3/31هـ المادة هـ، فقرة (أ)المملكة العربية السعودية، وزارة الشؤون البلدية والقروية.

(4) المادة 8 من نظام البلديات والقرى، والمادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية الصادرة في 1426/11/18هـ.

(5) المادة 9 من نظام البلديات والقرى.

السياسية الداخلية في المملكة، بحيث انه إذا ما ثبتت جدارته أو نجاحه، يتم بعدها اعتماد اختيار كامل الأعضاء بالانتخاب، ومن ثم الانتقال، من أسلوب الانتخاب الجزئي إلى الكلي[1].

ويعود إحجام الإدارة المركزية في المملكة عن اعتماد أسلوب الانتخاب الكامل إلى سببين رئيسيين، الأول: أن الظروف السياسية والاجتماعية لم تنضج بعد لما فيه الكفاية، لتطبيق الأسلوب الانتخابي الكامل، الثاني: أنه مع قلة وجود الكوادر والكفاءات المحلية الكافية، فإن التجارب تثبت أن الانتخابات لا تأتي بالضرورة بأفضل العناصر المؤهلة والكفؤة لعضوية المجالس المحلية. وأيا كان الأمر في هذا الحال، فإن الانتخابات تبدو على المدى البعيد أفضل السبل وانجعها لتشكيل المجالس المحلية، لأن المشاركة والممارسة الديمقراطية من شأنها أن تولد العناصر الكفؤة والأفراد المؤهلين، وتشعر السكان المحليين بأهمية خياراتهم، فضلاً عن مسؤوليتهم المباشرة عن اختياراتهم الانتخابية. وفي كل الأحوال فإن الاتجاه المنظم للأخذ بأسلوب التعيين لكل من رئيس وأعضاء المجالس المحلية، حتى وإن كان له ما يبرره من الظروف الموضوعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمملكة، إلا أنه ينبغي أن يكون مؤقتاً أو استثناء، وليس قاعدة أو منهجا راسخا أو ثابتا. وينبغي الإشارة هنا أن الصلاحيات والسلطات التي أناطها المنظم السعودي بوزيري الداخلية أو الشؤون البلدية والقروية، أو بغيرهم من الوزراء ورؤساء الأجهزة المركزية أو تفويضها للقادة المحليين من أمراء وأمناء وأمانات ورؤساء بلديات ومديري أجهزة إقليمية، مع أنها أدت من الناحية العملية إلى تخفيف عبء العمل عن العاصمة/المركز، بنقل كثير من السلطات، إلا أنها من الناحية الإدارية والقانونية لم ترق إلى نمط الإدارة المحلية بمفهوم اللامركزية الإدارية. فهذه الأجهزة والهيئات، هي غير مستقلة من جانب، ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية من الجهة المالية والإدارية من جانب ثان كونها تتبع لكل من وزيري الداخلية الشؤون البلدية والقروية.

ومن ملاحظة المهام التي يقوم بها المجلس البلدي نجد أن المادة الخامسة من لائحة المجالس البلدية تضمنت العديد من المهام، منها على سبيل المثال لا الحصر[2]:

- إبداء الرأي حول مشروع الميزانية.
- إقرار الحساب الختامي للبلدية قبل رفعه للجهة المختصة.
- إبداء الرأي والاقتراح حول تقرير الإيرادات والمصروفات البلدية.

---

(1) الخولي، عمر، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، مرجع سابق، ص 95.

(2) المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية، مرجع سابق.

- يدرس المجلس مشروع الهيكل التنظيمي للبلدية ويبدي آراءه ومقترحاته بشأنه، ومن ثم تقوم البلدية باستكمال الإجراءات النظامية.
- دراسة المقترحات التي تقدمها إليه البلدية بشأن تعديل أو إعداد الأنظمة واللوائح والاشتراطات المتعلقة بأنشطة البلدية، ويبدي رأيه ومقترحاته حيالها. وتقوم البلدية برفعها للجهات المختصة بالوزارة لاستكمال الإجراءات النظامية.

ويتبين من تحليل هذه المهام أن المجالس البلدية يقتصر دورها على مهمتين اثنتين:

أولا: أن أعمال المجالس البلدية تقوم بإبداء الاقتراحات والآراء.

ثانيا: أن وظيفة المجالس البلدية وظائف تنفيذية.

وهذا يؤكد طبيعة الارتباط المركزي لها من خلال وزارتي الداخلية والشؤون البلدية والقروية ويبيّن أن منطوق النظام ومواده يخالف الواقع من حيث الارتباط المركزي مع وزارة الشؤون البلدية والقروية ، علماً بأن المادة السادسة من نظام البلديات والقرى أكدت هذه الطبيعة عندما أشارت إلى سلطات البلدية وحددتها في سلطتين:

1- المجلس البلدي، ويمارس سلطة التقرير والمراقبة.

2- رئيس البلدية، ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية[1].

والجدير بالذكر أن النظام أعطى رقابة وصائية، تمارسها السلطة المركزية ممثلة بوزارة الشؤون البلدية والقروية على كل من الأمانات والبلديات والمجالس البلدية.

ومن خلال دراسة أسلوب وطريقة تشكيل الإدارات المحلية والهيئات، يتبين للباحث أن ثمة اختلاف بين أسلوب تشكيل الهيئات المحلية على مستوى القطاعات، وأسلوب تشكيل تلك المناظرة لها على مستوى البلديات والقرى، كما جاء في النظامين الخاصين بهما. ويلاحظ أنه مع صدور نظام البلديات برزت متغيرات جديدة على مستوى المجتمع والسلطة في المملكة، وبصورة أخذت تستوجب مزيد من اللامركزية والتوجه نحو اللامركزية[2].

كان السعودي قد ذهب في نظام المقاطعات إلى اختيار كافة أعضاء مجلس المقاطعة بأسلوب التعيين عن طريق مجلس الوزراء، مع ملاحظة أن يكون كافة الأعضاء من الأهالي

---

(1) نظام البلديات والقرى، المادة 6، مرجع سابق.

(2) العواجي، ابراهيم، (1401هـ)، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، معهد الإدارة العامة ، بحوث ندوة الإدارة المحلية، الرياض، ص 24.

المحليين في المقاطعة إضافة إلى ممثلي الوزارات التي قد تتصل أعمالها بصلاحيات المقاطعة المعنية؛ لكي يكونوا أعضاء بحكم وظائفهم[1]. وهكذا فإن هؤلاء يكونون مشاركين بصورة مركزية بإدارة هذه المجالس، وهم في الوقت ذاته ممثلين رسميين للسلطة المركزية.

أما فيما يخص المجالس البلدية فقد سبقت الإشارة إلى أن المشرع أخذ بالأسلوب المختلط، عندما اشترط ضرورة الانتخاب بالنسبة لنصف أعضاء المجلس إلى جانب اختيار أعضاء النصف الآخر بأسلوب التعيين[2]. أما بالنسبة لرؤساء الهيئات المحلية ونوابهم، فالأمر مختلف في طريقة اختيار رؤساء الهيئات المحلية، عندما نص المشرع في نظام المقاطعات أن حكام المقاطعات يتم اختيارهم عن طريق السلطة المركزية، وينتهي بإصدار أمر ملكي بالموافقة على التعيين[3]. وينطبق الحال أيضا على وكلاء المقاطعات الذين يتم تعيينهم عن طريق السلطة المركزية[4].

ومن الممكن افتراض أن غاية المشرع السعودي تتطلع إلى أن تتم عملية التحول نحو أسلوب الانتخاب الكامل مرة واحدة، وأن العمل بالأسلوب المختلط لا يشكل إلا البداية لعملية التحول، بوصفه أسلوباً واقعياً ينسجم مرحلياً مع الظروف المحلية والعامة، وأنه من الممكن لها أن تتطور في المستقبل عندما تتوفر ظروف أخرى جديدة، تسمح بهذا التحول. وإلا فإن بقاءها على هذه الصورة لا يمثل الصورة الحقيقية للإدارة المحلية، المتطلعة إلى التناغم من التغيرات والتحولات التي يشهدها العالم اليوم.

المطلب الثاني: مالية المجالس المحلية

من المعلوم أن مستوى الاستقلال الذي تكون عليه المجالس المحلية بإزاء السلطة المركزية يبقى مرهونا بقدرة وإمكانيات هذه المجالس الذاتية، الأمر الذي يقتضي استقلال المجالس بموارد مالية خاصة بها، بغية تدعيم استقلالها الإداري من جهة، ولارتباط عملية التمويل، وبالتالي التنمية المحلية، بأهداف وفلسفة الحكم المحلي من جهة أخرى. وغني عن القول أن التمويل المحلي الذاتي من شأنه أن يعزز روح المشاركة والمسؤولية وتعميق الممارسة الديمقراطية، وذلك من خلال تأكيد المسؤولية المالية لكافة الأفراد في الوحدات الإدارية المحلية.

(1) نظام المقاطعات، مادة 13، فقرة ب، مرجع سابق.

(2) نظام البلديات والقرى، مادة 90، مرجع سابق.

(3) المادة (3) من نظام المقاطعات.

(4) المادة (4) من نظام المقاطعات.

من هنا تأتي أهمية أن تتمتع المجالس المحلية باستقلالية فيما يخص الذمة المالية الخاصة بها. لكن هذا قد لا يكفي، إذ لا بد من توافر عناصر أخرى في مسألة الموارد المحلية التي تعزز بدورها مبدأ الاستقلال المشار إليه، وأهم هذه المبادئ[1].

أولاً: محلية الموارد المحلية، من حيث توفر هذه الموارد في أصولها في نطاق الوحدة المحلية المعنية، وأن تكون متميزة نسبياً عن نطاق المالية المركزية.

ثانياً: ذاتية الموارد المحلية، ويقتضي ذلك استقلال الهيئات المحلية لسلطات التقدير والتحصيل للموارد المالية المختلفة.

ومن هنا يحظى الاتجاه الاستثماري في مجال الحكم المحلي بأهمية لافتة؛ وذلك لدوره في تدعيم وتطوير استقلالية النظام المحلي، من حيث تمكينه الهيئات المحلية على المدى البعيد في تحقيق الاستقلال المالي والاستغناء عن الإعانات المركزية، التي قد تشكل وسيلة رقابية مركزية وصارمة على أعمال هذه الهيئات. كما أن هذا التوجه الاستثماري للموارد الذاتية المحلية من شأنه السير بصورة صحيحة في طريق التنمية المحلية والتطوير، وأهم هذه الإيرادات التي تغذي من الاتجاه هي[2]:

- القروض، لتمويل الاستثمارات المحلية بأنواعها المختلفة، إلا أن الهيئات المحلية تفضل القروض القصيرة الأجل لأسباب عديدة. وغالباً ما تقوم الحكومة المركزية بوضع قيود معينة على الهيئات المحلية في عقد القروض لا سيما الجهات الأجنبية، والملاحظ أن أسباب تقييد السلطة المركزية لحرية السلطات المحلية في هذا المجال، يعود لاعتبار اتهامه منها.

- ترتيب أعباء مالية كبيرة، تجعل الهيئة المحلية تقوم بالاعتماد على الضرائب المحلية لتغطية ذلك.

- إثقال كاهل الوحدات المحلية والقروض المالية، وبالتالي وعجزها عن السداد أو الإفلاس، الأمر الذي ينزع الثقة في السلطة العامة مركزية أو محلية.

---

(1) بطرس، ظريف،(1971)، **مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق**، ط1، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، ص 112.

(2) البنا، محمود عاطف، (1972)، الموارد المالية للهيئات المحلية، **مجلة العلوم الإدارية**، عدد 2 ص 91، 93.

- تعارض السياسة الاقتراضية مع السياسة العامة الاقتصادية للدولة.

يبدو واضحاً أن تحديد حرية الهيئات المحلية في مجال الاقتراض وإن كان يشكل خروجاً على مبدأ استقلال الهيئات المحلية وعلى المبادئ الأخرى في هذا المجال، إلا أنه يعتبر بحكم الضرورة من وجهة نظر الإدارة المركزية للمملكة أساسياً لضمان قدر من التوافق والانسجام في السياسة المالية العامة للدولة. والملاحظ أن الهيئات المحلية تفضل الاقتراض من الحكومة المركزية، وتدعيم ذلك عن طريق إنشاء البنوك أو مؤسسات إقراض مركزية لحداثة هذه القروض.

ثمة بعض النصوص المالية في نظام المقاطعات لعام 1383هـ تظهر بعض ملامح الشخصية المالية المتميزة، وتبين ذلك من بنود الموارد المحلية.

أولاً: الموارد المالية للمجالس المحلية تعتمد على:

- المخصصات المالية الحكومية التي تخصصها الدولة في ميزانيتها العامة، ويلاحظ أن النسبة العامة من هذه الإعانات إلى مجموع الإيرادات تمثل النسبة العظمى. وهذه نسبة أعلى بكثير من الوضع في النظم المحلية المقارنة.

- التبرعات والهبات التي تقوم للمجالس المحلية في المقاطعات والتي لا يتنافى تقديمها مع الشروط العامة لنظام المقاطعات.

- إيرادات أموال المجالس وأملاكها، وكذلك إيراد الأعمال والمرافق التي يتولاها.

- القروض التي يمكن للمجالس أن تحصل عليها، بعد موافقة مجلس الوزراء.

وأوضح المشرع أن للمجالس الحق في اقتراح الاستعانة بأية موارد مالية أخرى ترى أنها قد تساعد على أداء خدماتها. ويذكر هنا أن المشرع لم ينص على الجهة التي تتقدم المجالس المحلية باقتراحها لها أو الجهة التي تستكمل الإجراءات النظامية على أساس موافقها، ويتطلب ذلك بيان هذه الجهات[1].

---

(1) مادة 18 بند 6-نظام المقاطعات.

وبالنسبة للمجالس المحلية البلدية، فقد نص النظام أن تكون الموارد كما يلي[1]:

- الإعانات التي تعتمدها الدولة للبلدية، وهي إعانات تمثل كما حال المقاطعات النسبة العظمى في مجموع مواردها.

- الرسوم البلدية المباشرة التي تجنيها البلدية بنفسها من الرسوم غير المباشرة التي تخصصها الدولة للبلديات وتجنيها لصالحها. ولم يوضح النظام طبيعة موارد هذه الرسوم، ولا ما هي النسبة التي تخصص للبلديات منها.

- إيرادات أموال البلديات، الغرامات، والوصايا والهبات.

- الرسوم التي تفرض بنظام خاص لتأسيس نفقات استثنائية طارئة، الموارد الأخرى التي يؤذن بها النظام.

أما فيما يخص الموازنات المحلية، فقد نص النظام على أن تقوم المجالس المحلية، المقاطعات والبلديات بإعداد موازنتها السنوية، وتقدمها مجالس المقاطعات إلى وزارة الداخلية، من أجل المصادقة عليها قبل بدء السنة المالية الجديدة بثلاثة أشهر، ويتبع في إعدادها نفس الأسلوب بالنسبة لميزانية الدولة[2].

ويبين نظام المقاطعات أوجه التصرف بالمصروفات الواردة في بنود الميزانيات، متقيدة في الأنظمة والتعليمات، وبعدم جواز إجراء أية تعديلات على أبواب الميزانيات أو إضافة أية اعتمادات جديدة، إلا إذا خضعت لإجراءات وضع الميزانية الأصلية منذ البدء بإعدادها، وزمن اعتمادها والمصادقة عليها، كما أن حرية التصرف لا تكون إلا في حدود نقل الاعتمادات من بند لآخر في نفس الأسباب[3].

وبالنسبة للبلديات فإن النظام ينظم إجراءات الصرف واستيفاء الإيرادات وما إلى ذلك عن طريق إصدار لوائح ليصادق عليها مجلس الوزراء[4].

---

(1) مادة 40–نظام البلديات،.

(2) –نظام المقاطعات، مادة 18، بند 6 ج4.

(3) –نظام المقاطعات، مادة 18، بند 6 ج4.

(4) –نظام المقاطعات، مادة 18، بند 6 ج/4..

أما مصادر التمويل المحلي، فهي تتعدد وتختلف في نوعيتها وأهميتها باختلاف الدول وإمكانياتها. إذ تعتمد كثير من الدول على أسلوب الإعانات المركزية، وهي عبارة عن مبالغ تقدمها الدولة من خزينتها العامة، كمساهمة منها في ميزانية المجالس المحلية، ويمكن القول أن الحكومة المركزية تهدف في الغالب من وراء هذه الإعانات إلى تحقيق بعض أو كل الأهداف التالية:

أولاً: ضمان حد أدنى من الخدمات في المستويات المحلية وخاصة في الوحدات المحلية الفقيرة.

ثانيا: سد العجز في الميزانيات المحلية ومساعدتها في تخطي الأزمات الاقتصادية.

ثالثا: توجيه الهيئات المحلية للقيام باستثمارات معينة، وبدرجات معينة، حتى يحصل انسجام في سياسات الاستثمار على المستوى المحلي والمركزي، كماً ونوعاً.

رابعا: التخفيف من عبء الضريبة المحلية.

خامسا: التخفيف من النفقات بين المحليات، وذلك بزيادة الإعانات للوحدات المحلية الفقيرة.

إن ما يمكن ملاحظته بوضوح هو أن نظام الإعانات المركزية، يبدو غير متفق عليه من حيث طبيعته وأهدافه وأغراضه مع المبادئ الأصلية التي يجب أن تميز الموارد المالية المحلية، فالإعانات لا يمكن عدّها مورداً محلياً أصيلاً، وإنما هي جزء من الموارد المركزية التي تقدم كمساعدة للهيئات المحلية؛ لتحقيق أهداف خاصة مركزية، كما أن نظام الإعانات لا يحقق مبدأ ذاتية الموارد المحلية، ولكن الموارد الخارجية تعتبر خروجا عن الأصل تفرضه حالة الضرورة، ولا بد من الرجوع إلى المبدأ الأصل إذا ما انتهت حالة الضرورة. وتتخذ الإعانات حسب شكلها القانوني صور عديدة، وهي بين الاختيارية والمشروطة.

أما بخصوص المشاكل التي يواجهها التمويل على المستوى المحلي، فيمكن إجمال اهمها بالآتي:

- عدم كفاية الموارد المالية المحلية، وبالتالي اعتماد الهيئات المحلية على ما تقدمه الحكومة المركزية من إعانات، عامة أو مخصصة، نسبية أو إجمالية، مشروطة او غير مشروطة.

- عدم وجود اتجاه ملموس لاتباع برامج تنمية المجتمع القائمة على أساس المساعدة الذاتية، حيث أن هذه البرامج أصبحت تعتبر وسيلة هامة للقيام بالمشاريع المحلية اللازمة لعملية التنمية.

- الإطار القانوني العام للمالية المحلية، حيث يلاحظ أن هذا الإطار يولد أكبر المشاكل المالية التي تواجه الهيئات المحلية.

أما أهم المشاكل التي تترتب على الوضع القانوني لتمويل الهيئات المحلية فهي:

(1) عدم مرونة الموارد المحلية، أي عدم قابليتها للزيادة في ظل وجود احتياجات جديدة وفي حالة وجود بعض المرونة في فرض الضرائب فإنها غير مجدية كثيراً وفي أغلب الأحيان يظل من حق السلطة المركزية في فرض الضرائب وعدم حق الهيئات المحلية في ذلك.

(2) الرقابة المالية التي تفرضها السلطة المركزية، والتي من شأنها تقييد حرية الهيئات المحلية في تنفيذ سياساتها المالية بما يتفق مع ظروفها وحاجاتها.

ما يجدر ذكره أن موضوع المخصصات الحكومية يجب أن يشكل الاستثناء وليس الأصل، بمعنى أنه يوجد ليس من أجل أن يستمر للهيئات المحلية، وإنما لكي يشكل وسيلة تنموية إنمائية مرحلية، تمكن الهيئات المحلية من تجاوز معوقات نموها وتطورها والاعتماد على ذاتية مواردها، أما استمرار الإعانات فإنه يعني أن هذه الإعانات لم تكن كافية أو لم توجه التوجيه الأمثل، بحيث فشلت الهيئات المحلية من الاستفادة منها، الاستفادة الفنية الإستراتيجية، هذا من جانب، ومن جانب ثان فإن استمرار المخصصات الحكومية يقوي من الرقابة المركزية، ويضعف من درجة استقلال المجالس المحلية.

يستنتج الباحث أن الأمر يقتضي في مبدأ استقلالية المجالس المحلية ضرورة أن تتمتع بذمة مالية مستقلة، بمعنى أن تجمع في مواردها المالية صفتين أساسيتين هما:

- الذاتية، من حيث كون الموارد تابعة للمجلس المحلي، والمحلية من حيث أن تكون الموارد نابعة من المجلس المحلي نفسه أو الأهالي المحليين، ومع أهمية النظر إلى حقيقة اعتماد المملكة بصورة كبيرة على عوائد الثروة النفطية وهي ثروة وطنية، ولا يمكن اعتبارها محلية بالنسبة لأي من المناطق التي توجد فيها مصادر النفط، ولذا فإن

تخصيص الثروات لأغراض التنمية المحلية وميزانيات المجالس المحلية قد يعتبر من الناحية الفقهية القانونية إخلالا بمبدأ ذاتية ومحلية الموارد المحلية، وبالتالي إخلالا باستقلاليتها. إن هذا الأمر هو ما يشكل وضعاً خصوصياً بالنسبة للمملكة بالنظر إلى اعتماد التمويل المحلي على التمويل المركزي، فإنه من الضروري أن تنسجم أو تتوازى والإمكانيات على المستوى المحلي مع مثيلاتها على المستوى الوطني أو المركزي.

ومن الممكن بهذا الخصوص أن يتحقق جزءاً مهماً من الاستقلال المالي بالنسبة للمجالس المحلية أمام السلطة المركزية، من خلال تنظيم فرض رسوم مختلفة: المخالفات المسالخ، النظافة، رخص المهن، وايضاً من خلال إيجاد شراكات استثمارية محلية مع القطاع الخاص، باستثمار بعض المرافق والعقار العائد للمجالس المحلية، الأمر الذي يدر دخلاً مالياً عليها، يعزز من فرص تمويلها ذاتياً للقيام بمهامها التنموية المختلفة.

المطلب الثالث: الوصاية على المجالس المحلية

عند دراسة موضوع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، نلاحظ أن فكرة الوصاية على المجالس المحلية من جانب السلطة المركزية ترتبط بموضوعات عديدة أخرى تشكل في مجموعها ما يمكن أن يسمى بمشكلة الإدارة المحلية، وذلك من قبيل: تشكيل المجالس المحلية، الأنظمة الخاصة بالإدارة المحلية، إدارة المجالس المحلية، اختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية، علاقة الإدارة المحلية بالسلطة المركزية، ودرجة الاستقلال المالي والإداري للهيئات المحلية.

ونجد أن صورة المركزية المكثفة في صور الرقابة المختلفة تتضح في هذه المستويات، وليس فقط في مستوى الجهاز الإداري، وإنما في النظام الإداري الوطني الذي ما يزال يعتمد على الأجهزة المركزية وفروعها في عملية صنع القرار المحلي أو الإقليمي، في ظل عدم وجود هيئات محلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، فثمة سيطرة للأجهزة المركزية على عملية صناعة القرار المحلي، يضاف إليها واقع التداخل في التسلسل في القرار المحلي ما بين الأجهزة والوحدات الإدارية المختلفة.

إن فكرة الوصاية التي تحكم العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية تتضح من خلال مفهوم المركزية المكثفة التي لا تظهر فقط في مستوى الجهاز الإداري، وإنما في النظام الإداري الوطني، الذي ما زال يعتمد على الأجهزة المركزية وفروعها في عملية صنع القرار

المحلي. وفي ظل حقيقة عدم وجود هيئات محلية وإقليمية تتمتع في عملية صنع القرار المحلي والاستقلال المالي والإداري، فإن السيطرة للأجهزة المركزية على القرار المحلي تكون حتمية.

تظهر الوصاية المركزية ممثلة بالرقابة على الهيئات المحلية من خلال التداخل في التسلسل في القرار المحلي، وعلى الرغم من وجود مجالس محلية وبلدية في المحافظات إلا أن وظيفتها تقتصر على رفع التقارير للجهات المركزية، ولا تملك حق التشريع المالي والإداري، يضاف إلى ذلك كله انتفاء وجود نظام خاص بالإدارة المحلية يحدد الأدوار والصلاحيات وينسق بين هذه الوحدات المحلية ويوضح مسؤوليتها[1].

توجد أشكال عديدة لرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية أبرزها: يعتبر وزير الشؤون البلدية والقروية المرجع الإداري للبلدية، كما أنه يحدد قرارات المجلس البلدي التي تخضع لتصديقه أو تصديق من يفوضه، ولوزير الشؤون البلدية أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافا للأنظمة، وله أن يلغي او يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب[2]. كما أن وزير الشؤون البلدية هو من يحدد بقرار منه عدد أعضاء المجلس البلدي في كل بلدية، بحيث يتم اختيار نصف الأعضاء بالانتخاب فيما يختار الوزير النصف الآخر بطريقة التعيين[3]. وأجاز النظام الوزير الشؤون البلدية حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة ولايته. وفي هذه الحالة يحدد الوزير من يمارس صلاحيات المجلس حتى صدور قرار تسميه أعضاء المجلس الجديد[4].

لقد صدر نظام المناطق عام 1412 هـ، كما أنه جرى في عام 1417هـ (1997م) تحويل اللجان المحلية لتنمية وتطوير القرى إلى مجالس محلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز، بيد أن نظام مجالس المناطق ألزم أن تتبع وزارة الداخلية وهي لا تخضع لنظام انتخاب يقوم على مشاركة الأهالي المحليين، وإنما تتبع أسلوب التعيين، وتشمل في عضويتها رؤساء الأجهزة الحكومية في المحافظات وعدد من الأهالي لا يقل عن خمسة أشخاص يتم تعيينهم بتنسيب من وزير الداخلية بترشيح من أمير المنطقة واقتراح من المحافظ[5].

ومن الواضح أن الإدارات المحلية والميدانية بصفة عامة لا تزال بسبب هذه الوصاية تعاني من عدم التوازن بين صلاحياتها التنفيذية والمسؤوليات المناطة بها. وغالباً ما تتخذ

---

(1) -انظر، نظام المقاطعات، مرجع سابق، مادة 18، بند 6، ج4.

(2) -نظام البلديات والقرى، المادة 7، بند (أ، ب، ج).

(3) -نظام البلديات والقرى، المادة 8.

(4) -نظام البلديات والقرى، المادة (12، 26).

(5) -التعليمات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات (المراكز)، المادة الثالثة.

القرارات من قبل الأجهزة المركزية التي لا يتمتع المسئولون فيها بمستوى من التجانس لفهم واستيعاب الظروف والاحتياجات المحلية.

وعلى سبيل المثال فإن نظام الأمراء والمجالس الإدارية قد نص على خضوع الأجهزة المحلية للإشراف المباشر لأمير المنطقة، لكن واقع الحال يشير خلاف ذلك، فإذا استثنينا بعض الحالات التي يمارس فيها أمير المنطقة دوراً إشرافيا عاماً على الأجهزة الحكومية في منطقته، تختلف درجاته من دائرة لأخرى، فإن المتبع هو استقلال هذه الإدارات المحلية عن سلطة الإمارة وربطها مباشرة بالوزارة أو الدائرة التابعة لها في العاصمة، فهي صاحبة الوصاية والرقابة المباشرة على هذه الإدارات المحلية، الأمر الذي ينتج عنه في كثير من الأحيان ازدواجية إدارية وعدم التنسيق المتناسب في توزيع مستوى الخدمات المحلية[1].

إن العيوب المتوقعة من فكرة الوصاية تنتج من عملية مركزة القرار المحلي في يد السلطة المركزية، من دون أي مشاركة أهلية أو رقابة شعبية، أو حتى من غير وجود هيئات محلية منتخبة تتمتع بقدر من اللامركزية. إن السكان المحليين من جهة، والإداريين العاملين المركزيين من جهة أخرى، يرون أن الإداريين في الأجهزة الحكومة يمتلكون صلاحيات غير محدودة وأن لهم الحق في اتخاذ القرار دون قيد أو شرط، وليس على السكان المحليين سوى التسليم بما يقرره الإداريون من قرارات عامة تتعلق بالمصالح البلدية أو المحلية باعتبارها قرارات فنية صرفه (هندسية، مالية، اقتصادية، إدارية). وبطبيعة الحال فإن المصالح المحلية بالنسبة للسكان أوسع من كونها مصالح ترتبط باعتبارات فنية صرفة ولكنها بالأحرى مصالح يتداخل فيها الفني مع الاجتماعي، مع الاقتصادي مع التنموي، مع السياسي.

إن تبني منهج متدرج ومدروس في التخفيف من المركزية والتوسع في مشاركة المحليات في عملية صنع القرارات المحلية، لا بد أن يكون من خلال تفعيل مجالس البلدية وتخفيف الوصاية والرقابة المكثفة عليها وفق نظام محليات واضح وصريح، هو قرار يهدف إلى الارتقاء وتطوير وتحسين وتحديث أداء العمل الحكومي ليس بكفاءة وفاعلية فحسب، ولكن من جهة قدرة الأجهزة الحكومية على الاستجابة للحاجات الواقعية للمجتمع التي تشكل في المحصلة طموحات وحاجات الناخبين المحليين وليس البيروقراطيين المركزيين.

إن الأساس الفلسفي لفكرة الإدارة المحلية يقتضي بأن تقوم الهيئات المحلية بإدارة شؤونها أثناء عملية تقديم الخدمات ذات الطابع المحلي، فيما تتكفل السلطة المركزية للدولة

---

(1) -العواجي، إبراهيم، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، بحوث ندوة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، 4-7 شعبان، 1401هـ، الرياض، ص 28.

بوضع السياسات العامة للوحدات التي تتولى الحكم وتنظم تقديم هذه الخدمات على مستوى الدولة.

وأمام هذا الأمر فإن جعل المحليات بهيئاتها المختلفة في المملكة مسؤولة عن إدارة شؤونها مع كامل الصلاحيات الإدارية والمالية لم يعد اليوم شأناً اختيارياً، بل ضرورة تحكمها المتغيرات المختلفة.

ولا بد من إيجاد آليات جديدة تحكم العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، وابتداء، لا بد من إعادة صياغة تعريف الإدارة المحلية التي هي جوهر صنع القرار المحلي ومكانه، من حيث طبيعة عملها وشمولية وظيفتها، وتأكيد الحدود المكانية لممارستها، ونطاق الإشراف، وحجم السلطة والمسؤولية والصلاحيات الإدارية والمالية وغيرها من الأمور، وكل ذلك يكون في إطار القانون العام للدولة.

المبحث الثاني

اختصاصات الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية

تناول هذا المبحث الاختصاصات المنوطة بالإدارة المحلية في المملكة، سيما الاختصاصات ذات الصفة الموضوعية والزمانية والمكانية، وتطرق إلى البحث في ماهية هذه الاختصاصات وطبيعتها وحدودها، من خلال كل من نظام المناطق، ونظام البلديات والقرى، ولائحة تنمية وتطوير القرى.

المطلب الأول: الاختصاص الموضوعي والزمني والمكان

يتأثر نظام الإدارة المحلية بطبيعة النظام الاجتماعي الذي يحدد بدوره طبيعة المجتمع، تقليدياً أم حضرياً، وهذا بدوره فضلاً عن العامل الجغرافي الإقليمي ينعكس على أسلوب تشكيل المجالس المحلية، كما أن درجة بساطة النظام الاجتماعي أو درجة تركيبه تلعب دورا في النظام المحلي. ولا يقتصر أثر الدور الاجتماعي والاقتصادي على تشكيل الإدارة المحلية، ولكنه يتجاوز ذلك إلى اختصاصات المجالس المحلية ودرجة هذه الاختصاصات وكذلك إلى الموارد، وحيثما توافرت للمجالس المحلية موارد مالية كافية زادت إمكانياتها التنفيذية وحرياتها الإدارية، وارتقى مستوى اختصاصاتها، كما أن ندرة الموارد بدرجة كبيرة تجعل اعتماد الإدارة المحلية على موازنات الدولة وإعاناتها أمراً لا مفر منه. وتالياً تقلصت اختصاصاتها وصلاحياتها، بسبب تدخل السلطة المركزية في جميع تفاصيل العملية الإدارية المحلية.

ولن يكون ذلك من دون نتائج ضاغطة ومحبطة، من حيث ضعف الاستقلالية المالية والإدارية للمجالس المحلية عن السلطة المركزية، وتضاؤل حدود اختصاصاتها، الأمر الذي يجعلها خاضعة إلى رقابة مركزية شديدة من الدولة، ويزيد من سلطة الدولة وإشرافها عليها .

لذا، فإنه لا يمكن الحكم على نظام ما للإدارة المحلية من جهة قوة وشمول الاختصاصات الموضوعية والزمانية والمكانية، أو من جهة ضعف هذه الاختصاصات من دون النظر في العوامل المحيطة بهذا النظام، ومن دون النظر في الشروط الموضوعية والإمكانات المتاحة، بسبب أن هذه العوامل تكون داخلة في المعايير الأساسية للحكم والإدارة والعلاقات بين الأفراد.

إن فلسفة توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المختلفة، تحكمها الحاجة بالنسبة للحكومة المركزية إلى تركيز جهودها لمعالجة المسائل

الوطنية ذات الصلة بالمجتمع ككل، وبالتالي تفويض الأجهزة المحلية صلاحيات ذات طابع محلي.

إن ما يجدر ذكره، أن موضوع الاختصاصات بالنسبة للمجالس المحلية له علاقة وثيقة بموضوع القرار الإداري الذي يتطلب بعض الأركان المجتمعة فيه كي يكون صحيحا قابلا للاستمرار والنفاذ، وتعد الاختصاصات من أهم عناصر القرار الإداري، كما أنها مؤشر واضح على مدى تمتع الإدارة المحلية بالاستقلال المالي والإداري.

وعادة ما تقوم الأنظمة المختلفة في نصوصها بتحديد اختصاصات الموظفين العموميين والهيئات والمجالس والإدارات والأجهزة المركزية والمحلية على حد سواء، سواء من حيث موضوعها، أو من حيث كل من نطاقها الزماني والمكاني، الذي يمكن لهذه الهيئات أن تباشر مهام أعمال وظيفتها فيها، ولذا فإن أي قرار إداري لكي يصدر ويكتسب صفته هذه، فلا بد له أن يكون صادراً عن أحد منتسبي السلطة الإدارية ممن هم يختصون بإصدار هذا القرار، وأن يكون قد صدر أيضاً في حدود الاختصاص الوظيفي أو الصلاحيات المحددة في النظام أو في قرار تفويض الصلاحية كما تحدده الأنظمة الخاصة بالتفويض الإداري. وبحيث تزاول الجهة سواءً كانت موظفاً عاماً أم هيئة محلية أم جهازاً مهام وظيفتها، وهي مقيدة بمبدأ تحديد الصلاحيات أو الاختصاصات التي يقتضي أن تكون مزاولتها لأعمال وظيفتها في حدود الصلاحيات الممنوحة لها حتى تكون متصفة بالمشروعية(1).

ولاختصاص الهيئة المحلية أو الجهاز أو صلاحيتها ثلاث مظاهر، هي: الاختصاص الزماني أو الصلاحيات الزمانية، والاختصاص المكاني أو الصلاحيات المكانية، والاختصاص الموضوعي أو الصلاحيات الموضوعية.

ومؤدى الاختصاص الزماني هو ضرورة تقيد الجهة الممارسة للعمل -وهي في معرض ممارستها لأعمال وظيفتها- أن تكون القرارات الصادرة منها لاحقة على زمن صدور تشكيلها صحيحاً، ودوام صحة هذا التشكيل بالصفة التي يقررها النظام. أما بالنسبة للاختصاص المكاني، فإن المقصود به ممارسة الجهة مهام عملها في إطار الحدود المكانية أو النطاق الجغرافي المرسوم لها نظاماً، بحيث لا يجوز لها إصدار قرار خارج هذا الإطار المكاني، فإذا ما تجاوزت

---

(1) محرم، صبحي، (1970)، الخدمات المركزية للسلطات المحلية، المنظمة العربية للعلوم المحرم، صبحي، (1970)، الخدمات المركزية للسلطات المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الدراسات، ص44.

قراراتها هذا النطاق، ولم تنحصر داخله أصبحت موصوفة بعدم الاختصاص المكاني، وكانت بالتالي عرضة للإلغاء الإداري أو القضائي[1].

ومن خصائص الاختصاص المكاني أنه يتسع ويضيق تبعا للجهة التي تتبعها الهيئة أو الجهاز، فإذا ما كانت جهة مركزية كان القرار شاملاً لكامل إقليم الدولة، مثل القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء والوزراء، وفي حال كانت جهة الإدارة التي تتبعها الهيئة تعمل بالأسلوب اللامركزي على غرار المجالس المحلية، فإن صلاحيات هذه المجالس تكون محصورة بالإطار الجغرافي الذي تزول عليه هذه المجالس اختصاصاتها. ومثال ذلك القرارات التي تصدر من إمارات المناطق والأمانات، في المملكة العربية السعودية، فأمير المنطقة لا يمكن إصدار قرار يخص منطقة غير منطقته، وكذلك الأمر بالنسبة لأمين المدينة أو رئيس المجلس المحلي، فهما لا يملكان إصدار قرارات خارج حدود اختصاصهما المكاني[2].

أما المظهر الثالث من مظاهر الاختصاص أو الصلاحية، فهو الاختصاص الموضوعي. ومعناه لزوم أن تكون ممارسة الجهة للصلاحيات التي أسندت إليها في حدود النظام والنطاق الذي رسمه النظام، وإذا ما تم تجاوز هذا النطاق بقرارات ما، فإنها تكون مشوبة بعدم الاختصاص الموضوعي، الذي لا يمكن اعتباره قراراً إدارياً.

ويكون عدم الاختصاص الموضوعي واقعاً أو حاصلا في حالات عديدة منها:

1- تعدي جهة إدارية على صلاحيات جهة إدارية أخرى.

2- اعتداء جهة إدارية دنيا على صلاحيات جهة إدارية أعلى منها.

3- اعتداء جهة إدارية عليا على صلاحيات جهة إدارية أدنى منها.

4- اعتداء جهة إدارية مركزية على صلاحيات جهة إدارية لا مركزية، أو العكس.

ومن ذلك أن يقوم مثلاً وزير الشؤون البلدية أو القروية بتعيين موظف في إحدى البلديات، أو أن يقوم رئيس بلدية بإنهاء خدمات أحد موظفي البلدية أو التمديد للمجلس البلدي، أو إعادة

---

(1) الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي، ط1 (1996)، منشورات جامعة القدس المفتوحة، برنامج الإدارة والريادة، عمان، ص80

(2) الخولي، عمر، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، مرجع سابق، ص88-89.

تشكيل مجلس البلدية، بينما النظام ينفي بأن يكون ذلك من صلاحيات وزير الشؤون البلدية والقروية.

إن الحديث عن الاختصاصات المتصلة بالإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية تقتضي التطرق إلى طبيعة الاتجاه الحديث في موضوع الاختصاصات. والمعلوم أن التطورات والمتغيرات التي فرضت نفسها على طريق كل من التنمية والتحولات الديمقراطية دفعت نحو ضرورة أن تمارس الهيئات المحلية كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي في نطاق محلياتها.

ومثل هذا التوسع في الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، ليس معناه أن تمارس هذه الاختصاصات أو الصلاحيات بعيداً عن أية قيود أو اعتبارات، بل يجب أن تخضع لعدة تحديدات أو اعتبارات أبرزها[1]:

- أن تكون هذه الاختصاصات متفقة مع مصالح الأهالي المحليين كماً وكيفاً. وإذن، لا بد من موافقة الهيئات المحلية عن عملية نقل الاختصاصات، لكي تكون هذه الهيئات بعد موافقتها مسؤولة عن النتائج التي قد تحصل فيما بعد. وهذا يتطلب مبدأ ديمقراطياً يسمح بالمشاركة والتمثيل والانتخاب. لكي تتكامل عناصر المسؤولية.

- أن يتم بوضوح النص على هذه الاختصاصات، كما تعطى للمجالس المحلية.

- التوازن بين الاختصاصات والإمكانيات بحيث تتوازى مع الإمكانيات القائمة.

- ضرورة التوسع في منح الاختصاصات بما يتفق مع الاتجاه الحديث. وهذا يتطلب وجود جهاز مركزي يتولى دراسة مختلف الأمور المترتبة على ذلك والتنسيق بين الهيئات المحلية وبعضها، وبينها وبين السلطة المركزية، وبحيث يشرع هذا الجهاز في تبني قرارات تصب في مصلحة الإصلاح الإداري المحلي.

والمعلوم أن الهيئات المحلية مقيدة بمبدأ الاختصاص، الذي يحول دونها من أن تمارس أي اختصاص مهما كان خارج حدودها. والاتجاه الحديث أصبح يرى ضرورة توسيع نطاق

---

(1) -الجعويني، احمد حافظ (1966)، الموارد المالية والسلطات المحلية، **مجلد الأهرام الاقتصادي**، ج2، مؤسسة الأهرام، ص 1066. انظر أيضا: كمال نور الله، (1972)، **اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية** ، المنظمة العربية للإدارة، القاهرة، ص 5.

اختصاصات المجالس المحلية كتأكيد مبدأ استقلالها والاعتراف بدورها في عملية التنمية[1]. وبرزت في هذا الخصوص بعض الاتجاهات التي تبحث في ماهية الاختصاصات التي تمارسها المجالس المحلية، فمن جهة، يرى الاتجاه الأول منح الهيئات المحلية حرية التصرف كاملة في ممارسة وتنفيذ الاختصاصات، وهي بذلك تكون صاحبة الحق في ممارسة مختلف النشاطات الاقتصادية، ومن جهة، يرى الاتجاه الثاني، أن مفهوم التوسع في الاختصاصات يجب أن لا يتعدى حدود القيام بمختلف أو بعض الخدمات. وثمة إجماع على أن السلطات المحلية ينبغي أن لا تمارس أية اختصاصات استثمارية تجارية، وذلك حتى لا تتنافس مع القطاع الخاص في مشروعاته، ولكن قد يصدق هذا على الدول الرأسمالية، وبالتالي لا يمكن التسليم به في الدول النامية[2].

قد يبدو للوهلة الأولى أن طبيعة الاختصاصات المحلية تختلف كثيراً عن الاختصاصات الوطنية، والواقع أنه لا يوجد فرق إلا من حيث المدى غالبا، ولا سيما إذا كان الاتجاه العام لدى المشرع هو توسيع الاختصاصات المحلية لتشمل كل ما يتعلق بالوحدة المحلية، وهذا يعتمد على الأسس التي تعتمد عليها السلطة المركزية، وهي تقوم بوضع الاختصاصات المحلية. فهناك الأساس الشكلي الذي يوفر أسلوبين لتوزيع الاختصاصات، هما: أسلوب التوزيع للاختصاصات على سبيل الحصر، وأسلوب التوزيع بشكل عام. ويقوم الأسلوب الأول على مبدأ النصوص المحددة للاختصاصات التي يحق للهيئات المحلية ممارستها، وعدم تجاوزها إلا عن طريق استصدار قوانين جديدة من المشرع.

وثمة اتجاه عكسي بالنسبة لموضوع الاختصاصات، يقوم على أساس تحديد الاختصاصات المركزية على سبيل الحصر، لكي تمارس الهيئات المحلية حريتها الكاملة، دون الحاجة إلى استصدار قوانين خاصة بذلك. وهذا ينسجم مع الأصل في أن تتمتع المجالس المحلية باختصاصات واسعة، وتمكينها من ممارسة دورها في عملية التطوير الاجتماعي والاقتصادي والسياسي[3].

([1]) -محجوب ، علي، وفؤاد العطار، (1970م)، **اختصاصات المجالس المحلية ودورها في تنفيذ مشاريع التنمية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ص 5، 6.

([2]) -محرم، صبحي، (1970م)، **الخدمات المركزية للسلطات المحلية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ص44.

([3]) -فهمي ، مصطفى، **العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية**، مرجع سابق، ص 6.

ماهية اختصاصات الإدارة المحلية في المملكة

لقد تبين أثناء هذا الفصل الخاص بالإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، أن هيكل الإدارة المحلية يتمثل في الهيئات والمجالس الواقع تحت ما يسمى باللامركزية الإقليمية..

وقبل صدور نظام المناطق في عام 1412هـ، لم يكن ثمة تنظيم قانوني متكامل من شأنه أن يحدد على نحو واضح ودقيق صلاحيات واختصاصات أمراء المناطق، بل كان هناك عددا من التعاميم والقرارات التنظيمية والأعراف الإدارية والمالية[1].

ويلاحظ أن مجالس المناطق لها عدد من الاختصاصات والصلاحيات المرتبطة بإدارة المنطقة، إلا أنها تبقى محدودة، ولا يمكن أن تجعل أي منطقة وهي بصدد مباشرة اختصاصاتها الإدارية داخل نطاقها الإقليمي بمعزل عن السلطة المركزية في العاصمة (وزارة الداخلية)، فكل منطقة تزاول وظائفها الإدارية بوصفها ممثلة للحكومة المركزية. وفي هذا الخصوص يلعب أمير المنطقة دوراً مركزياً بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية على مستوى المقاطعة، ويتولى إدارة الحكم بالنيابة عن السلطات المركزية فيها [2]من خلال مجلس المنطقة التي يتولى العديد من الاختصاصات، لا تتعدى حدود التحديد الخاص بالاحتياجات والمشاريع واقتراحها، فضلاً عن دراسة المخططات التنظيمية ومتابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطط التنمية[3].

وقد تضمنت المادة السابعة[4] من نظام المناطق حصراً للصلاحيات والاختصاصات التي يتمتع بها أمير كل منطقة، متضمنة التأكيد على أن يتولى أمير المنطقة إدارتها وفقا للسياسة العامة للدولة، ولأحكام نظام المناطق وكافة الأنظمة واللوائح ذات العلاقة. وظهرت هذه الصلاحيات في النظام على هيئة التزامات. ويلاحظ أن أمير المنطقة يلعب دوراً مركزياً بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية على مستوى المنطقة، كما أنه من ناحية أخرى يلعب دوراً محلياً بوصفه رئيساً لمجلس المقاطعة[5].

---

(1) **العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، مرجع سابق، ص137.

(2) –نظام المناطق، المادة (السابعة).

(3) المادة (23) من نظام المناطق ، وكذلك المادة (24) من النظام نفسه.

(4) –نظام المناطق، مادة 3.

(5) –نظام المناطق، مادة 13.

ويتبين أن الصلاحيات أو الاختصاصات التي توفرت لأمراء المناطق على قدر عال من المرونة في التفسير والتنفيذ، وهو ما يتيح لهؤلاء التدخل -إلى حد بعيد- في شؤون الإدارات الحكمية المختلفة في المنطقة إلى درجة يكاد يصفها جميعها تحت سلطة إمارته.

ويستنتج أن هذا النهج يؤكد بوضوح التركيز على فكرة المركزية، لأن السلطة تحرص على رسم سياساتها وحضور اختصاصاتها من خلال الدور الذي يلعبه الحكام المحليين، ويمكن تبيان هذا المسعى من السلطة المركزية عند النظر في مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها حكام المناطق بوصفهم حكاماً مركزيين، وهي اختصاصات كثيرة وعديدة[1].

فقد منح النظام حكام المناطق صلاحيات وسلطات واسعة ومتنوعة، بصورة تجعل منهم أهم الأشخاص المركزيين، وهذا يدل على حرص السلطة المركزية على فكرة ترسيخ دورها على المستوى المركزي والمحلي.

وإذا انتقل الحديث إلى مستوى اختصاصات أو صلاحيات المجالس المحلية البلدية، فإن ما يبدو من نصوص النظام أن وظائف البلدية واختصاصاتها أنها توحي بأنه ليس للبلدية اختصاصات عامة بما يخص أهالي البلدية. على أنه يلاحظ أن رئيس البلدية ومجلس البلدية يختصان بالعديد من الأعمال، لكنها تبدو اختصاصات متداخلة مع مجموعة من المرجعيات والإدارات التي تبقى قريبة من نظام المركزية. وعند النظر في الدور الذي تلعبه وزارة الشؤون البلدية والقروية يظهر أنه يتصف بالشمولية والعمومية، من حيث أنه دور مركزي بامتياز.

وقد حدد النظام اختصاصات المجالس المحلية والبلدية في أربعة عشرة مهمة يمكن وصفها بأنها تقوم في جوهرها على تقديم المشورة وإبداء الرأي، ورفع التقارير للجهات المركزية حيث يملك المجلس سلطة التقرير بشأنها، وفي جلها تتعلق بالمسائل المالية والمشاريع العمرانية والصحة والمباني والمرافق العامة وغيرها[2].

إن إطلالة توضيحية لبعض مواد النظام، فيما يتعلق بصلاحيات واختصاصات المجالس البلدية، تبين أنها اختصاصات تبدو في الظاهر مهمة ضيقة ومحدودة، فعلى سبيل المثال،

---

(1) أنظر حول هذه الاختصاصات:

-عساف وخاشقجي، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها**، مرجع سابق، ص 167-169.

(2) -المادة 23 من نظام البلديات والقرى. وعند النظر في طبيعة الاختصاصات والمهام كما وردت في النظام، ستبدو لأول وهلة أنها واسعة النطاق، لكنها في مجملها، لا ترقى إلى درجة الاستقلالية في الاختصاصات في الجوانب الإدارية والمالية والتشريعية.

ورد في المادة السادسة من النظام ما يلي: "يتولى السلطة في البلدية المجلس البلدي، ويمارس سلطة التقرير والمراقبة". الواضح أن المجلس لا يملك سلطة تشريعية أو تنفيذية، وعبارة "سلطة التقرير والمراقبة" تدل على أنها سلطة استشارية رقابية ترتبط بمرجعية مركزية شديدة.

وعند النظر بتفاصيل بنود المادة 23 من النظام، نجد أن مهام المجلس تتمثل في مفردات محدودة: "إعداد، إقرار، وضع، اقتراح، تحديد، مراقبة، إبداء الرأي"، وجميعها عبارات تشير صراحة إلى انتفاء قدرة هذه المجالس على إصدار قرارات تشريعية أصيلة. كما أنها لا تملك حق الإنفاذ، فحسبها، تقديم المشورة والاستشارة من غير أدنى إلزام للإدارة المركزية.

إذا ما انتقلنا إلى مهام واختصاصات الإدارة المحلية في المملكة على مستوى المجمعات القروية والهجر، نلمس بوضوح أن العلاقة بينها وبين السلطة المركزية تتسم بالمركزية؛ لكونها ترتبط بوزير الشؤون البلدية والقروية الذي تتولى وزارته مسؤولية وضع الخطط والبرامج، واقتراح السياسة العامة والشاملة للقرى بالمملكة من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعمرانية بالتنسيق والتعاون مع الوزارات والمصالح ذات الاختصاص[1] .

يبرز للباحث فيما يتعلق باختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية ما يأتي:

أولاً: ضرورة التوسع في مجال النشاطات الاقتصادية والتجارية لتبرز كعامل حيوي يعمل على تطوير الطاقات المحلية والقومية.

ثانياً: يمكن إتباع التخصيص بعد التعميم، فيما يتعلق بأساليب الاختصاصات من قبيل أن ينص المشرع على حق الهيئات المحلية في ممارسة كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي وذلك تأكيدا للجوانب الايجابية، سواء أكانت فنية أم سياسية، ومن ثم يصار إلى تحديد أهم الاختصاصات وضرورتها على سبيل الحصر بما يشمل ذلك سلطة التشريع المحلي، والاستقلال المالي والإداري.

ثالثاً: إن تحديد الاختصاصات المحلية تحديداً عاماً يعني أنه يحق للهيئات المحلية أن تمارس كل ما يتعلق بالوحدة المحلية ويكون ذا طابع محلي، وهذا الأسلوب ينسجم مع الاعتبارات أو المحددات السياسية التي تفترض أن تتمتع الهيئات المحلية بكافة الاختصاصات ذات الطابع

---

(1) –المادة 14 من لائحة تنمية وتطوير القرى، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 3 تاريخ 1403/1/1هـــ. أنظر أيضاً بخصوص كل من علاقة واختصاص القرى والهجر المواد: (8، 9، 11، 10).

المحلي، تأكيداً لمبدأ استقلالها من ناحية، ودفعاً نحو مزيد من المشاركة المحلية والوطنية في عملية التطور الشامل.

المطلب الثاني: علاقة الإدارة المحلية بالسلطة المركزية

تعتمد العلاقة بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية بصورة أساسية على طبيعة تحديد وتقييم مستوى ودرجة الاستقلالية التي تتمتع بها الإدارة المحلية، وأيضا من مبدأ التفويض أو نقل الصلاحيات من عدمها من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية.

إن درجة الاستقلالية تتناسب مع صورة التنظيم المحلي الذي ينبغي أن يستجيب للمتطلبات المتزايدة للتنمية للسكان المحليين، أي من الطبيعة التنظيمية لوحدات الإدارة المحلية في الدولة.

والواقع يؤكد وجود اختلافات في درجات الاستعداد لدى الأجهزة والسلطات المركزية في الدول المختلفة بشأن درجة ومستوى تنظيم العلاقة بين الطرفين من جهة، ومستوى الاستقلالية للهيئات المحلية من جهة أخرى. وفي كل الأحوال فإن الواقع والأمثلة تتباين بين عدة نماذج من المحليات التي تخضع للرقابة المركزية الشديدة أو المكثفة، وبين نماذج تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية. ويبدو أن شكل هذه العلاقة يبقى مرتبطاً أو مرهوناً كما يرى البعض بشروط وظروف عدة ترتبط بطبيعة ظروف الدولة السياسية والإدارية والثقافية والاجتماعية(1).

وفي كل الأحوال فإن مثل هذه العلاقة بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية ينظر إليها غالبا من زاوية تحديدها بإطار مخصوص من الاشتراطات القانونية والتشريعية. فهي تختلف حسب التقسيم الإداري للوحدات المحلية، والأهداف التي يرسمها النظام ويتوخاها من هذه التقسيمات الإدارية. فقد تكون العلاقة مباشرة ومركزية في بعض الأحوال، أو أن تكون غير مباشرة وغير مركزية بصورة تحول دون تسلط السلطة المركزية على الهيئات المحلية في الاختصاصات والصلاحيات.

---

(1) محمود ، أبو زيد، (1966)، **الرقابة والإشراف على السلطة المحلية**، الأهرام الاقتصادي، ج2، القاهرة، ص 164.

وبالنظر إلى أن شكل العلاقة يختلف باختلاف ظروف الدول وكذا الأهداف التي تتوخاها هذه الدول من النظام الذي تتبعه في الإدارة المحلية، فيمكن القول بأن هذه الأهداف تتمثل بالاتي:

أولاً: إذا كان الهدف من تطبيق نظام الإدارة المحلية يتطلع إلى الممارسة الديمقراطية وتعزيز المشاركة الشعبية، فإن هذه العلاقة بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية تكون واضحة الأهداف بشكل كبير، ويمكن أن تتضمن مساحة واسعة من الاختصاصات والصلاحيات[1].

ثانيا: أما إذا كان هذا الهدف ينتج من اعتبارات إدارية، أساسها ازدياد الأعباء على الجهاز الإداري المركزي، والرغبة في تخفيف العبء الإداري عن الحكومة المركزية، فإن هذا الواقع يمكنه أن يجعل العلاقة غامضة وملتبسة وغير واضحة تماماً، بحيث أن الأمر يتعلق بمدى طاقة وقدرة الجهاز المركزي الإداري، التي بدورها تحدد أو تتحكم في العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية[2].

ويرى البعض أن ثمة أساسين يحكمان العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، أولهما: الأساس القانوني، ويهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والإدارية، من حيث أن لا تؤدي هذه العلاقة إلى استقلال الهيئات المحلية استقلالاً كبيراً. والاجتهادات في هذا الخصوص مختلفة، لكنها تلتقي عند فكرتي الوحدة الوطنية وسيادة القانون على كافة الأقاليم الجغرافية للدولة. وثمة من يرى أن تدعيم فكرة استقلالية الإدارة المحلية يعظم ويدعم الشعور الوطني لدى الأهالي المحليين، فضلا عن أنه يساهم في تدعيم الوحدة الوطنية[3].

ثانيهما: الأساس الوظيفي الذي ينتج من واقع التعقيد الناشئ لوظائف الدولة في ظل التسارع غير المسبوق في تغيير أنماط حياة المجتمعات ومصالحها واحتياجاتها، فقد ظهر أن موضوع التنمية في ظل هذه الأوضاع يتطلب دوراً ما، لهيئات محلية يكون فيها للأفراد

---

(1) -فهمي، مصطفى،(1970)، **العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ص8.

(2) -المرجع السابق نفسه، ص8.

(3) U.L.A, (1969), **municipal problems in developing countries: Africa- Asia**, (martinus nijhoff , p. 9).

المحليين دور مساهم بفعالية، وبالنتيجة فقد ظهرت ضرورة كبيرة في تغيير نمط العلاقة المركزية المحلية، استجابة لخدمة الأهداف الجديدة[1].

ويمكن الإشارة إلى أهمية أساس ثالث يتعلق بالأساس السياسي، الذي ينطلق من أسلوب تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، من خلال تخفيف مستوى رقابة السلطة على الهيئات المحلية، فضلاً عن تغيير نمط العلاقة الرقابية والتحول منها إلى علاقة تعاونية أو تشاركية على أساس التكامل الإداري في الاختصاصات والصلاحيات.

إن الأساس السابق يؤكد فكرة تمتع الإدارة المحلية بدرجة من الاستقلال والتفويض، ولكنه ليس استقلالا بالمعنى المطلق عن السلطة المركزية، بما يعني تهديد وحدة الدولة، بل بمعنى أن لا تبقى درجة العلاقة بينهما علاقة رقابية شديدة ومركزة بصورة تهدد مبدأ استقلال الإدارة المحلية الذي يعتبر مبرر وجودها. وهذا يقتضي من وجهة نظر الفقه القانوني وجود نقطة توازن منطقية، تنظم أسس العلاقة بين المركز والإدارة المحلية.

تبرز العلاقة في المملكة العربية السعودية بين السلطة المركزية والإدارة المحلية بوصفها ابتداء علاقة ذات أسلوب توجه مركزي عموما، إذ يتضح أن النظام فرض على الهيئات المحلية أشكالاً عدة من الرقابة، الأمر الذي يؤكد الرغبة في مزيد من المركزية. ويمكن ملاحظة هذه الرقابة من جهتين هما، أولاً: طبيعة هذه الرقابة. ثانياً: الجهات التي تمارسها. وبخصوص الجانب الأول فقد ألزم المشرع صوراً من الرقابة المحددة:

أ- رقابة على الهيئات المحلية نفسها، بكافة هيئاتها واختصاصاتها. حيث تمثلت أوجه هذه الرقابة من الناحية التنفيذية في عدة جوانب، مثل:

- الحق في حل المجالس المحلية، وإعفاء جميع أعضائها من مهامهم، بصرف النظر عن انتهاء مدة ولايتهم القانونية. وهذا يعد صفة لازمة للنظام المركزي[2].

- فرض الرقابة المباشرة على حركة تنقل الحكام المحليين أو الإداريين، إلا بإذن مسبق من المرجع الإداري المختص[3].

(1) -عساف وخاشقجي، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها**، مرجع سابق، ص 112.

(2) -نظام البلديات، مادة 12، فقرة هـ، أيضا انظر، نظام المقاطعات، مادة 40.

(3) -نظام المقاطعات، المادة 11.

- إيجاد أو استحداث وتشكيل الوحدات المحلية نفسها، لا سيما ما يتعلق بالوحدات البلدية[1].

هذا فضلاً عن حق التصرف بأمور الدمج بين بعض البلديات، وإنشاء وحدات بلدية جديدة[2]. بما في ذلك حصر وتحديد أعضاء الهيئات المحلية المشكلة.

ويتبين في هذا الخصوص أن المشرع لم ينص على حق الحلول محل الهيئات المحلية في حال حلها أو إلغائها، وهذا يمنح السلطة المركزية حرية القرار في تحديد الجهات التي تقوم مقام الهيئات المحلية التي تم حلها، بل زاد في أنه أعطى وزير الشؤون البلدية والقروية الحق في تحديد الأشخاص الذين يمارسون صلاحيات الهيئات المحلية، في فترة الحل هذه إلى أن يتم تسمية أعضاء جدد، أو تشكيل مجالس جديدة[3].

- رقابة على أعمال هذه الهيئات، تحدد بموجب القانون لتوكيد انسجامها في أعمالها وأهدافها مع المصالح العامة للسياسة الوطنية في الدولة. ويبدو أن الشكل الأول من هذه الرقابة هو الذي يبرز في نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية.

وإذا ما اتجهنا إلى الجانب الثاني من صورة الرقابة التي تحكم العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية في المملكة، فإنه يظهر في هذه الرقابة أكثر من جهة مركزية تمارس هذه الرقابة، وهي تتوزع بين:

أولاً: رقابة مجلس الوزراء. ثانياً: رقابة وزير الداخلية. ثالثاً: رقابة وزير الشؤون البلدية والقروية. رابعا: رقابة الوحدات الفرعية التابعة للوزارات. وبشيء من التفصيل يمكن توضيح ما يلي:

- **رقابة مجلس الوزراء:** من ملاحظة مواد نظامي المناطق والبلديات تبين أن دور مجلس الوزراء يكاد يكون محدداً على مستوى المناطق، وغير موجود على مستوى البلديات. على أن أهم ما يمارسه المجلس في هذا الخصوص هو: الرقابة المسبقة على أية أعمال

---

(1) –نظام المقاطعات، المادة 1. أيضا انظر نظام المقاطعات، مادة 2، فقرة 1.

(2) –نظام البلديات، المادة 23، والمادة 4،، فقرة أ، ب.

(3) نظام البلديات، مادّة 8/ خامسا. نظام المقاطعات مادّة 18/ سادساً، ومادة 21. نظام البلديات، مادّة 3.

–انظر. نظام المقاطعات، مادة 18، خامسا وسادسا، ومادة 19، ومادة 21. نظام البلديات، مادة 3، مادة 7/ب، مادة 30، 40، 43، 48.

ترى مجالس المقاطعات نفعها العام للمجتمع المحلي للمقاطعة[1]. الموافقة المسبقة على أية قروض تبرمها مجالس المقاطعات مع الجهات المسموح بها[2]. حل مجلس المقاطعة وإقالة أعضائه[3].

- **العلاقة مع وزارة الداخلية:** نص نظام المقاطعات على ارتباطها بوزارة الداخلية إدارياً ومالياً. إذ يحق للوزير ترشيح الرئيس ونائبه والأعضاء، على أن يصدر بذلك أمر ملكي بناء على توصية مجلس الوزراء. وبناء عليه يرتبط حاكم المنطقة مباشرة بوزير الداخلية في كل ما يتعلق بشؤون منطقته[4]، كما أن مجلس المقاطعة يرتبط هو بدوره مباشرة بوزير الداخلية عن طريق رئيس المجلس، وهو أمير المنطقة[5]. ويحق لوزير الداخلية أو نائبه إلغاء قرارات مجلس المقاطعة، كما يحق له إقالة أي عضو من المجلس، أما أعضاء المجلس فيقدمون استقالاتهم إلى وزير الداخلية أو نائبه، وفي الأمور المالية تقوم المقاطعة بالتعاون مع مجلسها بإعداد مشروع الإيرادات والنفقات المتوقعة، وترفع إلى وزارة الداخلية ليصار إلى مناقشتها وتعديلها حسب الضرورة، وتدرج في إطار الأبواب الخاصة بميزانية وزارة الداخلية، وأخيراً فقد عمد المشرع السعودي إلى إنشاء إدارة عامة تدعى إدارة المقاطعات، ترتبط بوزارة الداخلية، وتناط بها مهام عديدة.

- **العلاقة مع وزارة الشؤون البلدية والقروية:**

يُبْرِز واقع الحال في المملكة أن بلديات المملكة وفق الصيغة المترجمة للإدارة المحلية عند هذا المستوى ترتبط بشكل مركزي وثيق بوزارة الشؤون البلدية والقروية. ومع هذا فإنه بالإمكان القول بأنها تمارس قدراً معيناً من الصلاحيات والاختصاصات، مقارنة مع بقية الإدارات الأخرى على صعيد المنطقة. وقد يُظهر هذا الأسلوب من العلاقة توجهاً جدياً متقدماً في تفويض قدراً أكبر من الصلاحيات إلى المجالس البلدية، علماً بأن رئيس البلدية يعتبر ممثلاً لوزارة الشؤون البلدية والقروية، ويرتبط مباشرة بالوزير أو وكيل الوزارة.

---

(1) المادة 18 من نظام المقاطعات .

(2) المادة 18 ، سادسا، ب. من نظام المقاطعات، مادة 18 ، سادسا، ب.

(3) المادة 40 من نظام المقاطعات،.

(4) المادة 5 من نظام المقاطعات.

(5) المادة 25 من نظام المقاطعات.

لقد منح نظام البلديات الوزير صلاحيات موسعة لضمان قيام البلديات بأداء مسؤولياتها، فأصبح بذلك رؤساء البلديات خاضعين للرقابة والإشراف من خلال لجان مركزية تمثل الوزارة، وتقدم تقاريرها حول كيفية أداء البلدية لأعمالها ومهامها.

- **العلاقة بين الوزارات والهيئات والوحدات المحلية التابعة لها:**

يبرز أسلوب المركزية الإدارية في تأكيد طبيعة العلاقة بين الأجهزة الحكومية ومؤسسات وهيئات حكومية مخصوصة وبين الوحدات المحلية التابعة لها، بحيث يتبين من نصوص النظام أن الهدف من إنشاء هذه الوحدات المحلية هو ترجمة سياسات وبرامج الوزارات والهيئات الوطنية المختلفة في المنطقة المعينة، وذلك من خلال إشراف مدير الإدارة أو الفرع في المنطقة، الأمر الذي يعني أن بعض القرارات تتخذ على المستوى المركزي[1].

أن الدارس في النظام[2] بخصوص العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، يستنتج أن هناك مركزية شديدة تشمل جوانب من اختصاصات وصلاحيات كبيرة، أهمها:

1- إن هذه العلاقة تشير إلى نمط تتصف معه بمزيد من المركزية، بالنظر إلى وجود شكل الرقابة التي سبق ذكرها: الرقابة على الهيئات نفسها، وأشخاصها. والرقابة المسبقة على بعض الأعمال التي تقوم بممارستها.

2- إن شكل هذه العلاقة الإدارية يمثل تجسيداً للرقابة الإدارية والمالية فحسب. أما فيما يخص أشكال الرقابة الأخرى من تشريعية وقضائية، فإنها كما يلاحظ من النظام الخاص بذلك لا توجد بشكل مستقل، فالناحية التشريعية مرهونة بالملك الذي يمارس رقابته بوصفه رئيسا لمجلس الوزراء، أي من مستوى سلطته التنفيذية في وظيفته. وأما الناحية القضائية فتكون منوطة في بعض جوانبها بالجهات الإدارية المسؤولة.

3- أما العلاقة في المسائل المالية، فإنها تكشف عن الطبيعة المركزية في هذا الخصوص، إذ أن فروع الوزارات في المناطق ترتبط مالياً بالوزارات في السلطة المركزية، كما أن أمور الصرف والنفقات والميزانيات، فتبدو ذات طابع مركزي.

---

(1) -عساف وخاشقجي، **مبادئ في الإدارة المحلية** ، مرجع سابق، ص 202، 203.

(2) -نظام البلديات، مادة 17/ج، نظام البلديات، مادة 46.

وربما كان ذلك بسبب حداثة تجربة مجالس المناطق من جانب، ولأن الحكومة هي الممول الرئيس لميزانيات هذه المحليات. فالمصدر المالي هو الحكومة المركزية، لصعوبة اعتماد المحليات على نفسها من جهة وضعها المالي، فمواردها محدودة في الوضع الراهن. ومن هنا فإن المركزية المالية تتركز بيد الحكومة[1].

4- مع ثبات سياسات المركزية الإدارية، الإحجام عن التحول إلى اللامركزية بالشكل المطلوب التي توفر للمحليات قدراً من الاستقلالية المالية والإدارية، فإن مسالة تبعية الإدارة المحلية من الناحية التمويلية والمالية للسلطة المركزية، فإنه لا يمكن تصوّر قيام إدارة محلية حقيقية.

(1) -الرشود، عبد المحسن، الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، ص 143.

المبحث الثالث

دور الإدارات المحلية في التنمية في المملكة العربية السعودية

من المؤكد أن للإدارة المحلية دور كبير في مجالات التنمية المختلفة، فبواسطتها يتحقق التنوع في الأنشطة التنموية المحلية، ويجادل البعض إلى أن مبادرات السياسة العامة للدولة في مجال التنمية المحلية يقع العبء الأكبر من اقتراحها وتنفيذها على تلك الهيئات المحلية. ومن هذا الجانب تعد الإدارة المحلية الرافعة الأساسية للإدارة الحقيقية لعلمية التنمية.

إنه ما من شك أن الإدارة المحلية بهيئاتها المختلفة واختصاصاتها المتنوعة قد تشكل في مرحلة ما رافداً كبيراً في التنمية الإدارية على المستوى الوطني، فهذه المجالس المحلية يمكنها إدارة الخدمات ذات الطابع المحلي بأسلوب أكثر فعالية، ومما لا شك فيه أيضاً أن منح الوحدات الإدارية والمجالس المحلية كافة الاختصاصات في نطاق الوحدة المحلية يعتبر خطوة على طريق التنمية الإدارية، حيث أن ذلك يعمل على تخفيف العبء عن كاهل الجهاز المركزي ومن ثمة يخفض من الإجراءات والتعقيدات والبيروقراطية[1].

من الممكن النظر إلى الوحدات المحلية بوصفها نماذج حقول تجارب لتطبيق الأساليب والنظم الإدارية، وبالتالي، تعميم هذه التجربة عند نجاحها على الوحدات المحلية الأخرى في الوطن، وهذا بالتأكيد له دلالة على مستوى العمليات الإصلاحية في الجهاز الإداري العام عندما تستشعر القيادة السياسية المركزية من خلال تجارب الإدارات المحلية الأخطاء والخلل والعراقيل، فتقوم بتجاوزها في الإصلاح الإداري. وغني عن القول أن الوحدات المحلية التي يديرها الأهالي هم الأقدر على فهم جوانب الضعف والقوة في الأنظمة التي تطبق في محلياتهم.

إن إستراتيجية التنمية الإقليمية والمحلية، تكون في إطار الظروف الاقتصادية والاجتماعية الواقعية السائدة، وفي ضوء متطلبات التنمية المحلية على مستوى الدولة، فالنظر إلى الأمر برمته في نطاق علاقات أساسية تربط الاقتصاد الوطني الكلي باقتصاديات المناطق المحلية، تصبح هذه ضرورة تحتمها ترابط أجزاء الاقتصاد الواحد.

وفي ظل هذا الترابط في العلاقة التبادلية، فإن القوى المحركة للتنمية المحلية تقدم محورين مكملين لبعضهما البعض:

---

(1) -خاشقجي، مرجع سابق، ص 29-30.

أولاً: تدخل الدولة المباشر لتحقيق التنمية الإقليمية والمحلية من قبيل: إصدار التشريعات التي تساعد على التنمية المحلية. توجيه المؤسسات التمويلية لإتباع سياسات تساعد على تشجيع المستثمرين للتوجه باستثماراتهم للأقاليم.

ثانيا: تحفيز وتشجيع الشعور المحلي نحو التنمية المحلية.

ومن هنا لا بد للدولة من الدعم المستمر لعملية التنمية الإقليمية والمحلية، فالسياسة الإقليمية والمحلية طويلة الأجل ينبغي أن تأخذ في الاعتبار العوامل الاجتماعية والسياسية السائدة مع العوامل الاقتصادية لكي تكون أكثر واقعية وملائمة للظروف. فوضع أنموذج أو إستراتيجية للتنمية الإقليمية والمحلية ينبغي أن يكون شاملاً ومتكاملاً.

الاتجاه الحديث للتنمية الإقليمية والمحلية تعتبر صيغة من الصيغ الملائمة للإسراع بالتنمية، إن مضمون التنمية الإقليمية والمحلية ينبع من مبادئ عنصري المساواة والعدالة، وتتضمن: رفع مستوى التنمية في هذه الأقاليم وممارسة وإشراك العناصر المادية والبشرية المتوفرة في تلك الأقاليم في عملية التنمية القومية.

إن تضافر هذه العناصر أمر ضروري لخلق الظروف المناسبة لعملية التنمية القومية والمحلية، ولكن تضافر هذه العناصر ينبغي أن يكون في إطار نظرة شمولية للوطن بحدوده المعرفية، فالدولة إذن وحدة أرضية متكاملة سياسياً، ولكن المناطق المختلفة في القطر الواحد تتفاوت من حيث وضعها الاقتصادي ومن حيث سرعة النمو ومن حيث استغلالها لمواردها المحلية.

إن مبدأ الوحدة الوطنية للدولة، يعني أن المناطق المحلية تكون مفتوحة للاتصالات والتبادل بينها، متمثلة في إمكانية انتقال عناصر الإنتاج فيما بينها، وانطلاقاً من مبدأ تفاوت مستويات النمو، وعليه؛ فإن التفاوت السائد والقائم في مستويات النمو سيظل قائماً وباقيا، بل سيزداد حدة مع التطور الاقتصادي العام في المملكة. إن المنطلق الأساسي العادل للتنمية الإقليمية والمحلية ينبغي أن يكون من اعتبار المناطق المحلية كلها في المملكة أجزاء في كل متكامل.

ولذا فإن مضمون التنمية الإقليمية والمحلية ينبع من ضرورة النظرة إلى مناطق القطر المختلفة بمنظار المساواة والعدالة أولا، وتقدير حجم الموارد المتاحة للقطر في مناطقه المختلفة لاستغلالها في عملية التنمية المستدامة. وثانيا، محاولة تضييق الفجوة بين مستويات التنمية في

مناطق المملكة . وثالثا: اعتبار تحقيق التنمية الإقليمية والمحلية سبيلاً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للوطن بأكمله في المقام الرابع.

المطلب الأول: الخطط الحكومية للتنمية المحلية

قد تنشأ لدى الحكومات مشكلة المناطق الفاقدة لعنصر الجاذبية للاستثمارات بالنظر إلى افتقارها إلى مزايا استثمارية، لجهة الموارد والأيدي العاملة، وغيرها، ولا سيما في مجال التنمية الصناعية، بخصوص مسألة التنمية عموماً. ومن هنا يجب النظر بعين الاعتبار إلى أن تطور المناطق المحلية ينبغي أن يقوم على عناصر وأسس تختلف اختلافاً جذرياً عن منطق الجاذبية التلقائية لبعض المناطق التي تتمتع بميزات تفضيلية طبيعية.

ومثل هذا الواقع يتطلب ضرورة تحفيز وإيجاد قوى لحركة النمو في المناطق الإقليمية، المختلفة. ولا بد من تدخل المركز التنموي الرئيسي المتمثل في جهاز التخطيط المركزي الذي عليه أن يأخذ المبادرة بنفسه ويوجه قدراً معيناً من الموارد القومية المتاحة لتستمر في الحركة التنموية في المنطقة، وقد يكون لها آثارها الإيجابية أيضا في اكتشاف موارد أخرى يكون لها مساهمتها في تنمية المنطقة والتنمية الوطنية مستقبلاً[1].

إن تهيئة المناخ الملائم للجهد التنموي بواسطة المركز الرئيسي للتنمية لا يتأتى إلا في إطار نظرة متوازنة لأقاليم الدولة المختلفة بواسطة المركز، وليس المقصود بالنظرة المتوازنة ضرورة إتباع أسلوب أو نظرية النمو المتوازن بين المناطق، وإنما تعني اتخاذ منظار المساواة والعدالة بين مناطق الدولة المختلفة، وتهيئة المناخ الاستثماري المناسب لها لاستغلال الموارد المحلية، وتوزيع مشاريع التنمية الملائمة للأقاليم المختلفة. وينبغي أن يكون ذلك كله في إطار إستراتيجية التنمية الاقتصادية للدولة في ضوء خطة التنمية الشاملة، حتى لا يؤثر الاهتمام بمنطقة أو مناطق معينة سلباً على مسار تنمية البلد ككل[2].

تمثل الهيئات المحلية من قبيل المجالس والوحدات التنفيذية أساس مهم من أسس التمثيل المحلي، وطريقاً للمشاركة الحقيقية على التنمية، فهذه تعد حقولاً عملية تترجم ما تم رسمه من السلطة المركزية على صعيد السياسات العامة ومؤسسات التنمية في البلاد من مجالها النظري

---

(1) -السيد، عثمان، إستراتيجية التنمية الإقليمية والمحلية، ص 50.

(2) -المرجع نفسه، ص 50-51.

والخطط الإستراتيجية. فهي تجسد المشاركة الاجتماعية الفعالة لبناء وتشييد الجوانب الحياتية كافة، لا سيما الجانب السياسي في إطار النظام السيادي العام للدولة.

إن الإدارة المحلية تؤدي بأجهزتها المحلية دوراً كبيراً في تقريب الإدارة السياسية والسلطة المركزية بين المواطنين المحليين، لأن الإدارة المحلية تعتبر حلقة الاتصال المباشر بين الأهالي المحليين وبين ممثلي الحكومة المركزية في المنطقة المحلية، سواء من خلال مجلس المنطقة أو جهاز الإدارة أو أعضاء المجلس المنطقة.

إن وجود هيئات محلية تتمتع باستقلالية وجانب كبير من اللامركزية يسهم في إيجاد قيادات محلية مدربة ومؤهلة وذات خبرة، ومن هذا الجانب فإن هذه الهيئات تعتبر رافداً أساسياً لتوفير القيادات ليس على المستوى المحلي فقط، وإنما على المستوى الوطني والمركزي، "كما تعمل الإدارة المحلية من خلال أجهزتها على تطوير روح المواطنة وتدعيم الوحدة الوطنية"[1].

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه كلما كانت صناعة القرار قريبة من السكان المحليين من خلال منحهم الفرصة للمشاركة في القرار وإدارة جانب كبير من شؤون محلياتهم ومجتمعاتهم المحلية، كلما كان ذلك أجدر في تحقيق احتياجاتهم ومنسجماً مع مصالحهم، وتحققاً للرضى الشعبي، وبالتالي الاستقرار السياسي المطلوب.

إن التنمية الإدارية، وبالتالي التنمية المحلية، ترتبط بشكل وثيق بالعلاقة بين البيروقراطية المركزية وقراراتها الإدارية والسياسية وبين الإدارة المحلية، وهذا يتطلب فهم الدور الحقيقي للمجالس المحلية، وما ينبغي أن يكون عليه. ولا شك أن عنصر المشاركة هو المهم في فهم العلاقة، فعملية صنع القرار المحلي تتطلب صيغة لا مركزية، تتجدد مستوياتها بمدى مشاركة السكان المحليين في عملية صنع القرار، وتحديد أولويات اهتمامهم.

نصت المادة الأولى من نظام المناطق على أن هذا النظام يهدف إلى رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة المختلفة، وفي المادة السابعة من النظام التي تحدد مهام أمير المنطقة يظهر الدور التنموي في الفقرات التالية[2]:

- تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.

---

(1) -خاشقجي، هاني، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، مرجع سابق، ص 22-23.

(2) -الرشود، عبد المحسن بن محمد، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، ص 125.

- تنمية الخدمات العامة.

- الاتصال مباشرة بالوزراء ورؤساء المصالح، وبحث أمور المنطقة معهم بهدف رفع كفاية أداء الأجهزة المرتبطة بهم.

ومما يؤكد هذا المسار، وهذا التوجه لنظام المناطق في تحقق التنمية المحلية إنشاء وكالة وزارة الداخلية لشؤون المناطق بمقر وزارة الداخلية والتي بدورها تضم أداة تعنى بالتنمية، وهي إدارة خطط تنمية المناطق التي بدورها تعمل على[1]:

- التنسيق مع الأجهزة الحكومية لدراسة الطلبات المتعلقة بالخدمات والتي ترفع إلى وزير الداخلية في مجالس المناطق ومتابعتها.

- التنسيق والمتابعة فيما يرفع لوزير الداخلية من مجالس المناطق المتعلقة بتحديد احتياجات المنطقة ومشاريعها والمخططات التنظيمية وما إلى ذلك.

- مساعدة إمارات المناطق والمحافظات والمراكز في التخطيط.

- الاتصال بالأجهزة المعنية بالتخطيط بالوزارة وإمارات المناطق بهدف التنسيق والتعاون.

- متابعة تنفيذ المشاريع والبرامج المعتمدة ودراسة التقارير الاقتصادية والتنموية الواردة من المناطق.

- المشاركة في اللجان والمؤتمرات ذات الصلة بأعمال التخطيط والتنمية المحلية.

إن دور نظام المناطق، واضح في التنمية الاجتماعية، وفي رفع مستوى الوعي الاجتماعي من خلال مجالس المناطق، وأعضائها الذين لهم اتصال بالسكان وينقلون رغباتهم واحتياجاتهم مما يدعم الروابط الاجتماعية بين أفراد المجتمع المحلي، والمحليات بصفة عامة تعد هي أكثر القنوات القادرة على إجراء التغييرات الاجتماعية، والقضاء على العادات التي تقف عائقا أمام عملية التطوير والتنمية [2].

إن المجالس المحلية (مجالس المناطق) تمثل الإدارة المحلية من حيث المسؤولية المحلية تجاه النهوض بتنمية المحليات التي تمثلها، ففي المجالس المحلية يتم اجتماع من يمثلون المنطقة،

(1) -المرجع نفسه، ص 127.

(2) -الرشود، عبد المحسن بن محمد، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، ص 131.

وفي هذه المجالس يعبر أعضاؤها عن آرائهم وطموحاتهم ووجهات نظرهم التي هي في الغالب وجهة نظر سكان المنطقة. إذ يختار أعضاء المجلس من الوزارات بصفتهم الرسمية، وهي عضوية دائمة، وهم لا يمثلون المجلس بصفتهم الشخصية، وإنما كمسؤولين في التنظيم المحلي، على حين يحدد النظام عضوية الأهالي بأربع سنوات قابلة للتجديد. إن هذه المدة تحفظ سير العمل في الوحدة المحلية قدراً من الاستقرار ويعطي فرصة كافية للتعبير عن قدراتهم وكفاءتهم بصورة تمكن الأهالي المحليين من الحكم عليهم بصورة واقعية[1].

يمكن القول أن إستراتيجية الإدارة المحلية تنطلق من هدف متكامل وهو تحقيق الرفاهية والتقدم للمجتمعات المحلية، من خلال تبادل المنافع بين مختلف المناطق والمحليات بمختلف المجالات التنموية. وحل أزمة التمويل المحلي، وكذلك مشاركة الأهالي المحليين في وضع وتنفيذ البرامج التنمية المحلية.

ولتحقيق التنمية المتكاملة في المجتمع لا بد من توفر تعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية المحلية. وهذا يتطلب ما يلي:

1- الارتقاء في أسلوب ممارسة الديمقراطية وثقافة المشاركة كأساس في الإدارة المحلية، لإفساح المجال للسكان المحليين جميعاً في الدفع بعجلة التنمية المحلية.

2- تنمية القيادات المحلية، عن طريق التدريب والتأهل اللازمين.

3- الاهتمام بإدارة التمويل وذلك عن طريق دراسة الاحتياجات المحلية وتصميم المشروعات ورسم الاستراتيجيات للوصول إلى الأهداف المرجوّة وسبل التطوير والتنمية.

4- خلق مناطق محلية جاذبة وذلك عن طريق إقامة مشاريع شراكات استثمارية محلية بين الوحدات المحلية والأهالي والقطاع الخاص والحكومة المركزية

(1) -المرجع نفسه، ص 147، 149.

المطلب الثاني : المشروع المقترح لتطبيق نظام اللامركزية المحلية في المملكة العربية السعودية

من المهم التأكيد على أن الحديث عن التطوير في مجال أنظمة وتشريعات الإدارة المحلية والانتقال إلى مرحلة يكون فيها تطبيق نظام اللامركزية المحلية في المملكة العربية السعودية ناجعاً ومثمراً ومن شأنه أن يواكب المتغيرات والمستجدات التي تطرأ على الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ينبغي أن يرتبط هذا الحديث بصورة مباشرة ووثيقة بإستراتيجية التطوير الإداري بصورة عامة على مستوى المملكة.

لقد خطت المملكة شأنها في ذلك شأن كثير من دول العالم الثالث، خطوات كبيرة تطلبت جهوداً عظيمة من الحكومة في مجالات التنمية، الأمر الذي اقتضى أن يوازي هذا الجهد وجود أجهزة حكومية فعالة وقوى عاملة وإدارية قادرة على الأداء المتميز، فضلاً عن توفر نظم إدارة حديثة ومرنة تحكم أداء الأجهزة الحكومية وكذلك الهيئات المحلية ومعالجة كل السلبيات، والتغلب على المشكلات الإدارية والتنظيمية والسلوكية.

إن الحديث عن دور الإدارات المحلية في التنمية المحلية لا ينفصل عن إطار الحديث عن معالجة المشكلات التنظيمية والإدارية والمالية على مستوى الجهاز الحكومي المركزي، وبالفعل قامت الحكومة بالعديد من المحاولات في مجال تطوير الإدارة العامة في المملكة مستعينة في ذلك بالعديد من الهيئات الدولية من قبيل بعثة صندوق النقد الدولي، فريق خبراء البنك الدولي للإنشاء والتعمير، خبير إدارات المساعدات الفنية في الأمم المتحدة، فريق خبراء مؤسسة فورد. وسعيا منها لإحداث التطوير المنشود فقد استحدثت العديد من الأجهزة والإدارات لتطوير الجهاز الحكومي في الدولة والمتمثلة حاليا في: وزارة الاقتصاد والتخطيط، اللجنة الوزارية لتنظيم الإداري، اللجنة العليا للإصلاح الإداري، وزارة الخدمة المدنية، الإدارة المركزية للتنظيم الإداري، اللجنة العليا للإصلاح الإداري، معهد الإدارة العامة، ديوان المراقبة العامة(1).

(1) -العمري، محمد داحش محمد(2010)، **التطوير الإداري في المؤسسات العامة بالمملكة العربية السعودية من وجهة نظر الباحثين: دراسة استطلاعية**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، إشراف: موسى سلامة اللوزي، ص 52.

اقتضت الظروف التي أقامت خلالها المملكة بتباع نظام إدارة مركزي مشدد، هدفه حفظ كيان الدولة وسيادتها، بما يمكنها من تسيير شؤون الإدارة والحكم، بإشراف كامل ومباشر على شؤون الدولة في مناطقها وأقاليمها كلها، وقد تكون الافتراضات أو الاعتبارات التي قامت بموجبها أركان المركزية الكاملة وأسسها منطقية في ظل تلك الظروف. بيد أن التطور الذي حدث في شؤون الحكم وتوسع نطاق الدولة، وتعدد مسؤولياتها جعل تطبيق المركزية المكثفة أمراً معيقاً ومعرقلاً أكثر من كونه أسلوب أو أداة تسهيل في إدارة شؤون الدولة. فكان لا بد والحال كذلك من إعادة النظر في فلسفة الإدارة والحكم انسجاماً مع تلك المتغيرات، بحيث يتم إزالة جوانب من عدم المرونة التي امتدت وترسخت جذورها في مرافق الدولة.

برزت الحاجة بصورة ملحة إلى ضرورة فك الارتباط عن قبضة المركزية المكثفة واعتماد أسلوب المرونة في تطبيق نظام لا مركزي يشرك وحدات إدارية ذات مستويات مختلفة في تصريف شؤون الدولة، فأدى هذا إلى التحول في فلسفة تطبيق نظامي المركزية واللامركزية في الدولة الحديثة إلى مساعدة السلطات اللامركزية بتحمل جوانب من مسؤوليات الحكم على المستويات الدنيا، ذلك أن إسهام السلطات اللامركزية في إدارة شؤون الدولة يعد مساعدة للسلطات المركزية أن الأمر في حقيقته أعمق من ذلك وأشمل، إذ أنه اعتراف ضمني أو صريح بحقيقة وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، تتطلب بدورها أساليب جديدة أو مجددة من التنظيم الإداري المتطور، يترجم نقطتين: تعزيز المشاركة الديمقراطية وإيجاد تنمية محلية ووطنية متكاملة[1].

مما لا شك فيه أن المملكة ومن خلال دراسة التطور التاريخي للإدارة في المملكة، تبدو في موقف استجابة للأحداث والمتغيرات، وأنها تبدي مرونة في استيعاب المستجدات، الأمر الذي يعزز من فرص حصول تحولات جديدة في النظام الإداري، وأساليب الإدارة المحلية. ومن حيث انتهاج طرائق وأساليب تعظم من تطبيق اللامركزية، وتمنح صلاحيات أكبر للهيئات المحلية في إدارة المدن والأقاليم[2].

ويمكن القول أن السير في نظام الانتخابات والمجالس البلدية تمثل البداية في هذا التوجه، والتحول من نمط المركزية المكثفة إلى التخفيف منها، وربما وتمشيا مع الواقع السريع

---

(1) الخولي، عمر (1433هـ/ 2012م)، الوجيز في القانون الإداري السعودي، ط1، جدة، المملكة العربية السعودية، ص64-65.

(2) المرجع السابق، ص47، 48.

للمتغيرات سوف نشهد انتقالاً أكثر نضجاً في تطبيق أساليب متقدمة من اللامركزية، ومن ثمة تشجيع المشاركة الشعبية وفي عملية صنع القرار المحلي، واتخاذه نهجاً يسهم في مسايرة المتغيرات والمستجدات على المستوى المحلي والخارجي.

ففي عالم اليوم تُعطى أهمية كبرى لعملية التنمية بوجه عام والتنمية الإقليمية والمحلية بوجه خاص، فلا بد للسلطات المحلية من مشاركة فاعلة وحقيقية في عملية التنمية الإقليمية والمحلية وإحداث التقسيمات الملائمة لأجهزة الحكم المحلي ولا يجب أن تغفل هذا الدور الأساسي.

ومعلوم أن تقسيمات أجهزة الحكم المحلي المختلفة تقوم على أساس ومبادئ تساعد على ربط وحدات الحكم المحلي مع بعضها، وربطها مع السلطات المركزية بصورة تحقق قدراً من المرونة والحرية وتضمن سلاسة الصلة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية. وعليه فإن تقسيمات الوحدات المحلية تأخذ في الاعتبار نوع العلاقة بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية من جهة وبين الوحدات المحلية فيما بينها، كما أن عليها أن تأخذ في الاعتبار الظروف السائدة داخل الوحدات المحلية نفسها من حيث الوضع الجغرافي والسكاني (الديمغرافي) والظروف الاقتصادية والاجتماعية، فكل هذه العوامل مجتمعة وغيرها تساعد على تحديد عدد الوحدات المحلية في ضوء ظروف الحكم السائد في المملكة، وتساعد كذلك على تحديد عدد الوحدات المحلية في كل مستوى إداري.

إن الحاجة اليوم أصبحت مسيسة في المملكة من وجهة نظري بصفة عامة إلى مجموعة من الدراسات والاقتراحات من شأنها تقديم تصور عام للهيكل التنظيمي الإداري بالمملكة العربية السعودية في ضوء الأنظمة الإدارية. مع الأخذ بعين الاعتبار المستويات الإدارية الوطنية، والإقليمية والمحلية، ولا سيما التركيز على الدور الإقليمي المناطقي للتطوير في المملكة وفقا لمتطلبات النظم الإدارية الجديدة.

يقترح الباحث أنموذجاً للإدارة المحلية للمملكة العربية السعودية، على أساس تدعيم المنطلقات اللامركزية وممارسة أكبر قدر ممكن من الديمقراطية وتحقيق الأهداف المتوخاة من هذه الممارسة فضلاً عن تحقيق لأهداف التنموية في كافة المجالات.

العناصر الهيكلية للمشروع المقترح لتطبيق نظام اللامركزية المحلية في المملكة:

أولاً: الوحدات المحلية:

إن توفر عنصري الموارد البشرية والموارد المالية الكافية، يكفلان عملية إحداث وحدات محلية تتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة النطاق، فلا بد من النظر في هذه المسألة. ففي حال كانت الوحدة المحلية صغيرة نسبياً وتعتمد في اقتصادها ومواردها على وحدة محلية أكبر تتوفر على موارد أفضل، فمن الضروري أن تبقى وحدة محلية تابعة. ومع حقيقة إن المملكة بلد كبير من حيث المساحة الشاسعة المترامية الأطراف وعدد سكان قليل بالنسبة لهذه المساحة ويتوزعون بشكل غير منتظم في تجمعات سكانية تحكمها عناصر كثيرة، فإن واقع التباعد بين التجمعات السكانية: مدن وقرى وهجر، يؤدي إلى مضاعفة تكاليف الخدمات على الوحدات المحلية ويضعف بالتالي من مقدرتها على توفير الأموال اللازمة للخدمات والمشاريع، الأمر الذي يجعلها معتمدة كلياً أو جزئياً على قروض وإعانات ومساعدات الحكومة المركزية، وهذا يعطي السلطة مبرر إلى تدخلها المباشر ورقابتها الصارمة في شؤون المجالس المحلية بحيث تكون هي صاحبة الوصاية وسلطة اتخاذ القرار في أعمال المجلس المحلي.

إن هذا الأمر يؤدي بالنتيجة إلى خسران الوحدة المحلية خصوصيتها، وهي استقلالها المالي والإداري، وما ينتج عنه من التبعية وتنفيذ سياسات ورغبات المحكمة المركزية وانطلاقاً من هذا الواقع الذي يكتنف حال الإدارة المحلية، فإن الباحث يرى في ظل شح الموارد وقلة عدد السكان في غالب الأحيان الآتي:

1- أن يصار إلى دمج بعض الوحدات المحلية مع بعضها البعض شريطة أن لا يقع التعارض مع خصوصيات الوحدة الاجتماعية والعرقية.

2- من الأفضل أن تكون الوحدات مجمعة وتتسم بالتجانس والتكامل اجتماعياً وثقافياً واقتصادياً، ويتوخى أن يكون أساس هذا الدمج خلق أداة ربط ووحدة بين مكونات محلية يمكن ربطها محلياً في إطار إستراتيجية صياغة مع ظروفها الخاصة.

ثانيا: الاختصاصات والصلاحيات:

يرى الباحث بخصوص توزيع الاختصاصات والصلاحيات على المجالس المحلية ضرورة زيادة حجم ونوع هذه الاختصاصات؛ وذلك بغرض تعظيم اهتمام المواطنين بأعمال

المجالس المحلية، لأنه كلما ضعفت الاختصاصات، وتقلصت الصلاحيات كلما تقلصت اهتمامات الأهالي المحليين، وقلت رغبتهم في العمل في المجالس المحلية.

إن الاختصاصات التي تتوفر للمجالس المحلية في المملكة محصورة ومحدودة في إطار الخدمات البلدية التقليدية، كما أنها واقعة تحت رقابة مع السلطة المركزية ولا تتمتع بالاستقلالية.

ويلاحظ من خلال نظام المجالس البلدية غياب التحديدات الواضحة بين ما هو من اختصاص الحكومة المركزية، وبين ما هو اختصاص المجالس المحلية، وهذا يمنح السلطة المركزية الميزة التفضيلية والتعدي على اختصاصات المجالس المحلية.

كما يلاحظ أن ثمة تداخل وازدواجية بين الوظائف والاختصاصات الممنوحة للمجلس المحلي والحكومة المركزية بأجهزتها وأذرعها الوزارية التابعة لها، الأمر الذي يؤدي من جهة إلى هدر الوقت في الأعمال الروتينية والبيروقراطية في أعمال المكاتب، ومن جهة أخرى، يقلص من المساءلة وتحديد المسؤولية في حالات التقصير والأخطاء الإدارية، بمعنى غياب معيار تحديد المسؤوليات.

إن الباحث يرى أنه من الضرورة بمكان العمل على التوسع اختصاصات المجالس المحلية، فحيثما توفرت هذه الاختصاصات بقدر معقول كلما خلق ذلك دافعا لدى المواطنين لا سيما ذوي الخبرة والكفاءة، من المبادرة في العمل في المجالس المحلية وعضويتها، وتترسخ لديهم الثقة بأسلوب اللامركزية. ومن خلال الاختصاصات والصلاحيات ينبغي أن تعطي المحليات صلاحية إصدار قرارات تتناسب مع مصلحتها على أن يضمن النظام قوة النفاذ لهذه القرارات.

ويمكن للباحث أن يقترح بأن يتم حصر الصلاحيات والاختصاصات في نطاق الهيئات اللامركزية في نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مشرعة بنظام إدارة متطور، يشتمل على تحديد الاختصاص بشكل عام عوضاً عن توزيعها بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، كون هذا الأسلوب يميل لصالح السلطة المركزية، ويحجم صلاحيات الإدارة المحلية.

ولذا فإن صلاحية المجالس المحلية محدودة ضمن نطاق هذا الاختصاص وليس لها أن تتجاوزه، فالولاية العامة والصلاحية الكلية أو الشاملة هي للسلطة المركزية.

ثالثا: الرقابة المركزية على الوحدات المحلية.

يمثل أسلوب الرقابة تحدياً كبيراً من ناحية استيعابه والقدرة على توظيفه في عملية تتبع وتقويم الممارسات الخاطئة، كما أنه يعد عاملاً أساسياً يحول دون إحداث ازدواجية من شأنها أن تعيق عمل الوحدات المحلية، خصوصاً إذا ما علمنا أن هناك اختلافات بين النظم الإدارية سواء من ناحية تعدد جهات الرقابة المركزية أو من ناحية مستوياتها. ففي بعضها، تتوحد جهة الرقابة في وزارة أو مؤسسة أو جهة مركزية واحدة، في الوقت الذي توجد نظم أخرى تتعدد الجهات المركزية التي تتولى ذلك.

إن الرقابة في المملكة تمارس على الوحدات المحلية من عدة جهات، فهناك من تأخذ بنظام التقسيمات الإدارية المركزية إلى جانب التقسيمات الإدارية المحلية، وبالتالي تعطي للقائمين على الإدارات المركزية الحق في تولي وممارسة الدور الرقابي على الهيئات المحلية العاملة في إطار وحدتهم الإدارية، بمعنى الاتجاه نحو تسلسل هرمي يصل بينهم وبين الأجهزة المركزية.

وفي كل الأحوال ينبغي أن لا تشكل الرقابة حصراً وتضييقاً للمجالس المحلية في نطاق عملها واختصاصاتها. فالتوجه نحو تطبيق مزيد من أسلوب الإدارة المحلية اللامركزية، يتأتى من خلال زيادة صلاحيات الأجهزة والمجالس المحلية، بما يمكّنها من إدارة الخدمات وتنفيذ المشروعات لامركزياً. لذا فإن اللامركزية الإدارية تتناسب بشكل كبير مع التركيبة الجغرافية والاجتماعية في المملكة. وهنا تبرز أهمية تفويض ونقل الصلاحيات الكافية للوحدات المحلية. إن التدعيم الضروري في هذا التوجه يتضمن الدعم المالي من السلطة وتأهيل الكوادر البشرية واستمرار العون الفني، وهذا الدعم يشكل الأساس للوصول إلى النتائج الإيجابية اللامركزية، التي تحققت من تجارب العديد من البلدان.

رابعا: الموارد

تنطوي الموارد على دلالة واضحة في توافر حجم الموارد للوحدة المحلية المراد إنشاؤها، إذ يرى الباحث بأنه لا بد قبل تحديد حجم الوحدة المحلية المطلوب إنشاؤها من المهم جداً النظر في المسألة مدى امتلاك هذه الوحدة للموارد، سواء أكانت موارد بشرية أم طبيعية أم مالية. فإذا كانت الوحدة المحلية تمتلك الموارد المختلفة الضرورية ولو جزئياً فيمكن إنشاؤها، الأمر الذي يعمل على مضاعفة درجات استقلالها، المالي وتدعيم شخصيتها المعنوية. وتستطيع

بالتالي أن تحقق أهداف التنمية المتوازنة، فضلاً عن ممارسة النشاطات الإنتاجية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

وفي كل الأحوال، فإنه بالنظر إلى مشكلة الموارد في الوحدات المحلية في المملكة التي تتلخص في اعتمادها بشكل رئيسي على مخصصات ومعونات الحكومة المركزية، لعدم توفر موارد محلية ذاتية، فإن الباحث يرى بعض الحلول لهذه المشكلة:

أ- تفعيل النظام الخاص اللامركزي للإدارة المحلية الذي يمنحها اختصاصات وصلاحيات كبيرة، ويعتبرها وحدات محلية مستقلة مالياً وإداريا وتشريعيا، أي بكونها تتمتع بالشخصية الاعتبارية. ومع أن المادة السادسة من نظام البلديات يحقق ذلك نظريا، بيد أن الواقع هو أن الارتباط الشديد بالمركز الإداري الممثل بالوزارة يحول دون ترجمة هذا الاستقلال.

ب- قيام شراكات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص، بغرض القيام بمشاريع استثمارية إستراتيجية، من شأنها أن توفر موارد تتسم بالاستمرارية بالنسبة للمجالس المحلية.

ت- مع تسارع خطى العولمة، وعالمية التشاركية، فإن وجود نظام خاص للإدارة الحلية يمكنها من خلق بيئة استثمارية وتشريعية جاذبة للاستثمار الخارجي، على نطاق المحليات، يمكن أن يشكل جزءاً من حل مشكلة الموارد، ويعزز فرص التنمية المحلية، دون المساس بمسألة السيادة الوطنية للحكومة المركزية.

وبالنتيجة، فإن الباحث يجد أنه مع تفعيل الحليّن الأخيرين، فمن الممكن تحقيق الموارد الذاتية اللازمة للبلديات، ويحل مشكلة اعتمادها الرئيسي على المخصصات الحكومية.

خامسا: أسلوب تشكيل المجالس المحلية واختيار الأعضاء

من دراسة نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية الخاص بكل من: نظام المناطق، نظام البلديات، لائحة تنمية القرى والهجَر، تبيّن أن الأسلوب في تشكيل الأجهزة والوحدات والمجالس يخضع للنمط المركزي، حيث أن السلطة المركزية هي صاحبة السلطة في طريقة وكيفية تشكيل المجالس والإدارات المحلية.

وقد برزت ثلاثة أنماط تخضع لاعتبارات مختلفة من وجهة نظر السلطة تتحكم في أساليب الاختيار، فعلى مستوى المناطق والمراكز والمحافظات تم اعتماد أسلوب التعيين، وأما على مستوى البلديات فقد تم اعتماد الأسلوب النصفي أو المختلط (الانتخاب والتعيين)، وأما على مستوى القرى والهجَر، فقد كانت ترتبط في علاقتها بصورة مباشرة ومركزية شديدة مع السلطة المركزية.

إن هذا الاختلاف كما يبدو في أنماط التشكيل مرتبط بطبيعة ومدى تطور الوحدات المحلية سياسياً واقتصادياً واجتماعيا وثقافياً، أو أنه يخضع لاعتبارات سياسية معينة لدى السلطة المركزية.

إن أسلوب التعيين قد يوفر الكفاءات والخبرات من الندرة حيث لا تتوفر هناك نخبة من الكفاءة والخبرة الفنية. لكن هذا الأسلوب من شانه أن يحرم الأهالي المحليين من حق ممارسة المشاركة الديمقراطية في اختيار ممثليهم،ولو على المستوى المحلي على الأقل. أما أسلوب الانتخاب المباشر، فعلى الرغم من أنه ينسجم مع المحددات السياسية المختلفة وخاصة فيما يتعلق بمطلب الديمقراطية إلا أنه ليس بالضرورة قادر على إيصال بعض عناصر الخبرة والكفاءة اللازمة في مرحلة من المراحل.

إذن، ليس من السهولة الاتفاق حول أسلوب محدد من هذه الأساليب نظراً لأن كل منها لا يتوافق واعتبارات التوازن بين المحددات الرئيسية المختلفة الوطنية أو المحلية. أن الباحث يقترح ما يمكن أن يسمى (الأسلوب المتنوع) الذي يأخذ بعين الاعتبار تصنيف الوحدات المحلية، استنادا إلى مستوى ودرجة تطورها الاجتماعي والثقافي والحضاري، ومن ثمة المُداولة في الأساليب بين الانتخاب والمختلط والتعيين، على أن تراجع هذه الأساليب، ويتم تقييمها بصورة دورية بعد كل مرحلة ليُصار إلى تعديلها أو تطويرها، حسب مقتضيات الوحدات المحلية ودرجة تطورها التحضري والاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

الخاتمة

النتائج والتوصيات:

أ- النتائج :

لم يعد ينظر اليوم إلى مهمة الإدارة المحلية باعتبارها وظيفة تقليدية، على أساس أنها ترمز إلى تمثيل السلطات المركزية، وأن مهمتها تقتصر على تقديم خدمات محددة في مجال اختصاصها، ولكنها بالأحرى إدارة ديناميكية تمثل أساساً مهماً في عملية التنمية التي تمر بها المملكة العربية السعودية، وإذا كانت الظروف الاقتصادية ونقص الخبرة التنظيمية الإدارية قد شكلت في حقبة ما عائقاً، فإن الظروف اليوم تختلف اختلافاً جوهرياً من حيث الأبعاد الإنمائية ونوع وحجم النشاطات المحلية.

إن حجم الاشتراطات الجديدة التي تفرضها التحولات الهامة التي تواجه المدن والمحليات، مثل تزايد السكان وتنوع أنماطهم، فضلاً عن التنافسي الاقتصادي العالمي، فضلاً عن المشاكل الاجتماعية والمتطلبات المتزايدة للتنمية المحلية، تتطلب كلها التوسع في أساليب وأنماط عملية اتخاذ القرار لتشمل أكبر عدد من المشاركين من السكان المحليين وفي صناعة القرار والمساهمة في التنمية في جميع مراحلها، على اساس فهم توجهات ورغبات وميول المجتمع المحلي حيال مستقبل محلياتهم. من هنا فإن مشاركة السكان المحليين في عملية اتخاذ القرار في مراحله المختلفة، وتعزيز أدوات وأساليب إشراكهم في انتخاب ممثليهم، هو بلا شك يعتبر تطوراً مهماً في فلسفة النظم الإدارية، نحو التحول من أسلوب مركزية القرار الإداري على المستوى الوطني، إلى نمط لا مركزية القرار المحلي. إن كل هذا يشكل تطوراً مهماً في فلسفة الإدارة المحلية، في أساس انتقالها من المركزية إلى اللامركزية.

لقد حاول الباحث في هذه الدراسة عرض بعض مظاهر التجربة السعودية وخصائصها في موضوع الإدارة المحلية، من حيث الهيكل التنظيمي والإدارة المركزية وعلاقتها في الإدارة المحلية، من ناحية الاختصاصات والاستقلالية والرقابة وغيرها من المسائل ذات العلاقة، ومن هنا، فإن البحث في واقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية سواءً من حيث درجة ارتباطها بالسلطة المركزية أم من حيث مستوى تمتعها باستقلاليتها، وقيامها باختصاصاتها وصلاحياتها ومسؤولياتها المالية والإدارية، يخلص إلى النتائج الآتية:

أولاً: برز من خلال دراسة واقع الإدارة المحلية في المملكة أن المشرع لم يُحدث نظاماً خاصاً في الإدارة المحلية، ولم ينص على وجود هيئة محلية مخصوصة يناط بها صناعة القرار المحلي، الأمر الذي شكل فراغاً من شأنه أن يعيق التحول نحو اللامركزية الإدارية، أو حتى التخفيف من المركزية. وبقيت المحليات تختزل سلطتها في وظائف خدمية محدودة، لا تنسجم أو تتماشى مع المعطيات والتغيرات التي يشهدها المجتمع.

ثانياً: وبخصوص المناطق فإن الحاجة اليوم ملحة لإصدار نظام مناطق يوفر إطاراً تنظيمياً واضحاً في مجال التنسيق بين الأجهزة المختلفة، ويقلل من آثار الازدواجية، ويعزز مزيداً من مجال المشاركة الأهلية في القرارات التي تهم كل منطقة.

ثالثاً: أن التنظيم المحلي في المملكة، قد شهد في السنوات الأخيرة بعض التحديث الإداري، في سياق اعتبارين أساسيين هما: طبيعة الرقابة المركزية، ونفوذ سلطات الجهات التي تمارسها. ففي ما يخص الاعتبار الأول، فإن الرقابة المركزية على المجالس المحلية شملت الرقابة على الهيئات المحلية نفسها، والرقابة أيضاً على أعمالها، بما يتضمنه ذلك من صلاحية حل المجالس المحلية وإقالة جميع أعضائها، أو أعضاء أو فصل أي عضو قبل انتهاء مدة عضويته. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع السعودي لم ينص على ما يسمى بحق الحلول للسلطة المركزية محل السلطة المحلية.

رابعا: إن استمرار الرقابة المركزية على الإدارة المحلية ومجالسها يثير العديد من المشكلات والتعقيدات من أبرزها: أن واقع التداخل في الصلاحيات والقرارات والاختصاصات، فضلاً عن جعل الهيئات المحلية وحدات تنفيذية، الأمر الذي يؤدي إلى تحجيم دورها، وأيضاً إيجاد حالة من البيروقراطية، بالإضافة إلى التعارض في أوجه السياسات العامة من خلال عمل المؤسسات والوحدات الإقليمية المختلفة في نطاق المحليات.

خامساً: أظهرت الدراسة أهمية نظام المناطق كانطلاقة مهمة في التنظيم الإداري في المراحل الأولى من عهد التنظيمات الإدارية في المملكة. إلا أن النظام ركز على البعد الأمني المباشر، ومع أن لائحته التنفيذية أكدت على البعد التنموي والاقتصادي وبالتالي أن محددات المركزية في القرارات بقيت تنظر إلى مثل هذا التنظيم الإداري من جوانب فوائده السياسية والأمنية.

سادساً: إن سعي الحكومة في المملكة إلى التخفيف من ضغط العمل عن كاهل الأجهزة والمؤسسات المركزية، ولجوئها إلى نقل وتفويض بعض سلطاتها للأجهزة والهيئات المحلية أو الإقليمية لا يعد كافياً، لأن هذه المحاولات لم تلغ المركزية بصورة واقعية. فالصلاحيات التي أناط المشرع لوزير الداخلية أمر تفويضها للقادة المحليين من أمراء مناطق وأمناء مناطق ورؤساء بلديات أدت إلى تخفيض ضغط العمل على العاصمة فقط. إذ أن جميع الصلاحيات التي تم تفويضها إلى القادة الإداريين طبقاً لنظام المناطق، كانت عبارة عن تدابير زادت من أعباء الإداري المحلي من الناحية الكمية وليس من الناحية النوعية.

سابعاً: من المعلوم أن الصيغة التشاركية في طبيعة عمل الهيئات المحلية داخل إطار المجتمع المحلي، تتيح فرص أكبر للمشاركة الفردية والمجتمعية لاتخاذ القرارات المتعلقة بمصالح المواطنين أنفسهم، كما أنها تفسح المجال للفاعلين الاجتماعيين من العناصر الفاعلة في المجتمع في المجالس المحلية الأمر الذي يعظم من إحساسهم بالمسؤولية تجاه مصالحهم المحلية.

ثامناً: مع محاولات الحكومة التوسع في اسلوب الإدارة المحلية إلا أن النقلة الحقيقية في فكرة الإدارة المحلية لم تحصل لأن النظام الأساسي للمحليات لم يشر بصورة صريحة على تمتعها بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ولم يمنحها النظام الصلاحيات الكافية التي تتناسب مع مسؤولياتها الكبيرة في تنظيم المنطقة وتولي جميع المشروعات المتعلقة بتنمية المناطق وازدهارها.

تاسعاً: ظهرت السمة المركزية في الإدارة المحلية في المملكة من خلال الاعتماد على أسلوب التعيين على مستوى المناطق والقرى والهجرة، والأسلوب المختلط على مستوى البلديات والمجالس البلدية، بدلاً من اعتماد أسلوب الانتخاب التي تشعرهم بالأهمية والمسؤولية عن خياراتهم. ومع أن أسلوب الانتخاب قد لا يوصل أصحاب الكفاءات إلى إدارة المجالس المحلية في بعض المراحل الزمنية، إلا أنه من الضروري تدريب المواطنين والأهالي المحليين على المشاركة والانتخاب.

عاشراً: بينت الدراسة أن المجالس المحلية تعتمد بصورة رئيسة في تأمين مواردها المالية اللازمة على معونات ومساعدات الحكومة المركزية، وهذا أمر شائع في دول العالم الثالث، الأمر الذي جعلها تعتمد بشكل متزايد على الحكومة المركزية، وما ينشأ تبعاً لذلك من الرقابة والوصاية عليها، وتقييد مجال اختصاصها وصلاحياتها.

حادي عشر: أثرت العوامل البيئية والتنظيمية في قرارات السلطة المركزية في أحداث المديريات العامة للشؤون البلدية والقروية. إذ تفاعلت العوامل الجغرافية المتمثلة في حجم مساحة المملكة وتناثر المدى والقرى والهجر في أنحاء مختلفة في البلاد، فضلاً عن مؤثرات العوامل الأخرى المتمثلة بالطقس وتحدياته المختلفة، وذلك بالتوازي مع التوسع في مجال تقديم الخدمات وصعوبة إدارتها من المركز

ثاني عشر: لقد تبين أن نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية يتسم عموما بالمركزية الشديدة والمكثفة بصورة تحول دون منح الهيئات المحلية اختصاصات وصلاحيات إلا في أضيق الحالات والحدود، وبالنظر إلى أن المملكة مترامية الأطراف وأقاليمها متباعدة لذا فإن ضرورة التوجيه مزيد من تطبيق اللامركزية لم يعد ترفاً إدارياً وأما لازماً، بالنظر إلى التحويلات المحلية والعالمية في هذا المجال.

وختاما، بخصوص العلاقة بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية، فإن الأمر يقتضي بأن تتمتع المجالس المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلال الذاتي، وهي بصدد ممارستها لمختلف الاختصاصات التي منحت لها بموجب القانون، استجابة للاعتبارات الإدارية والسياسية الحديثة، على أن ينظر إلى مثل هذا الاستقلال من زاوية النسبية، وذلك بالقدر الذي لا يشكل بدوره تهديداً لوحدة الدولة الوطنية، أو أن يقوض مبدأ سيادتها، على وحداتها الإقليمية والمحلية جميعاً، لذا فمن الضروري بقاء هذه المجالس في صورة شكل قانوني مخصوص من العلاقة مع السلطة المركزية، بصورة تكفل ترتيب شكل من التوازن بين كافة الاعتبارات السياسية والإدارية والوظيفية والاجتماعية والإقليمية.

ب-التوصيات:

إن الباحث بعد تحليله لواقع الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، ووصوله إلى بعض النتائج الخاصة بعلاقة الإدارة المحلية مع السلطة المركزية يصل على مجموعة من التوصيات الآتية التي قد تساهم في إيجاد نظام إدارة محلية متطور في المملكة:

أولاً: إعداد وصياغة تشريعات، ذات صبغة وطبيعة شمولية ومحلية، تركز على مبدأ الانتخاب كأساس قانوني، وعلى التعيين كاستثناء، ووفق ظروف ضيقة. لأن تكوين السلطة المحلية عن طريق الانتخاب، يكون كفيلاً بضمان استقلال الهيئات المحلية، أو أنه يضمن الحدّ

المعقول لهذا الاستقلال، كما أن أسلوب التعيين بات في وضع يتعارض مع مبادئ الديمقراطية المعاصرة، التي أضحت أسلوبا مميزا لخصائص الإدارة المحلية المعاصرة.

ثانياً: بالنظر إلى أن نظام المجالس المحلية قد صدر قبل ثلاثة عقود وتقادم عهده، فإن الواقع يحتاج إلى إعادة صياغة وإحلال نظام بديل أو معدل وعصري يواكب المعطيات الجديدة والمتغيرات، التي تتطلب أساليب جديدة في الإدارة المحلية تراعي من جانب اللامركزية الإدارية، ومن جانب تحقق مبدأ السيادة السياسية والقانونية على المستوى الوطني. ويمكن القول أن هناك فراغ إداري على المستوى المحلي يتطلب وجود نظم إدارية واضحة.

ثالثاً: تحويل المجالس المحلية إلى هيئات محلية تشريعية وعندئذ ينبغي تطوير مفهوم البلديات كي تتحول إلى هيئات محلية مسؤولة عن جميع الأنشطة. فلم يعد ممكنا الاكتفاء بتفويض جزءاً يسيراً من صلاحيات الإدارة المركزية لتلعب الإدارة المحلية أدواراً هامشية إشرافية أو تنفيذية. ولابد من إصدار تنظيم إداري موحد للإدارة المحلية في المملكة، تتساوى فيه الصلاحيات والمسؤوليات، وتتحدد الاختصاصات الإدارية.

رابعاً: يقترح الباحث من أجل حلّ جزءاً من التداخل الإداري في الصلاحيات والاختصاصات، والحيلولة دون بقاء التعارضات في هذه الاختصاصات والمسؤوليات بين أكثر من هيئة وجهاز مرجعي إلى إنشاء مجلس تنموي إداري مشترك ودائم يضم هذه الهيئات على المستوى الإقليمي المحلي (المناطق ، البلديات، الهجر والقرى) ، وتوحيد عناصر القرار وتحديدها.

خامساً: تفرض المتغيرات الجارية معطيات على المجالين الداخلي والخارجي، فقد خلقت واقعاً جديداً، تطلب وجود أنظمة جديدة وأشكال أكثر ديمقراطية ورشادة إدارية في إستراتيجية صنع القرار، تكون قادرة على استيعاب ومجاراة ما يدور حولها والتعامل معها. وتبعاً لهذا تتولد الحاجة إلى بناء القدرات والإمكانات المحلية، والتركيز على الموارد المحلية، ويضمنها الموارد البشرية الكفؤة، من حيث تطوير قدرات وخبرات المجتمعات المحلية بشكل عام، والقيادات المحلية. من هنا يكون التوجه نحو اللامركزية مطلباً ضرورياً، كأسلوب يتيح الفرص للإدارات المحلية كي تلعب دوراً أكبر وفاعلاً.

وتعد هذه نقطة مهمة في التنمية الإدارية المحلية وتتطلب تبني المفهوم المتكامل للإدارة المحلية، من حيث مبدأ الشراكة بين القطاعات الحكومية والأهلية.

سادساً: مع حقيقة تغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتعدد الاحتياجات وزيادة الوعي لدى السكان المحليين بازدياد المشكلات المحلية التي يواجهونها، فإن الواقع يستلزم إيجاد أساليب وأنماط إدارية ناجعة ومتطورة يمكن من خلالها معرفة احتياجات السكان، وإدراك توجهاتهم ورغباتهم، وبالتالي فإن القرارات العامة المحلية يجب أن تكون مؤسسة على التوجهات العامة والرأي العام المحلي بصورة ديمقراطية تشاركية.

سابعاً: انطلاقاً من فكرة تعزيز فرص مشاركة المواطنين المحليين في عملية صناعة القرار التنموي، وتلمس احتياجات هؤلاء من خلال مجالسهم المحلية، فإن الأمر يتطلب سن قانون عصري للبلديات المحلية يعزز من صلاحيات المجالس البلدية بحيث تشمل الجوانب المالية والإدارية، وربما في مرحلة لاحقة الجوانب التشريعية.

ثامناً: توصي الدراسة التركيز في بحث المدى الذي يؤثر فيه تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية في الوحدات المحلية على التنمية البشرية ومعالجة ظروف الفقر، والتعرف إلى مدى نجاعة أسلوب اللامركزية في خفض كل من نسبة الفقر وحجمه من خلال تفويض صلاحيات مناسبة للمجالس المحلية والإقليمية، وإيجاد مشروعات تنموية ذاتية تقلل الاعتماد على نظام التمويل الوطني المركزي، الذي يكرّس واقع الاعتماد على الدولة، ويضعف استقلال المجالس المحلية.

تاسعاً: التوصية بأن يكون الانتخاب العام هو الوسيلة لاختيار جميع أعضاء المجالس البلدية تأكيداً للديمقراطية، بما يشمل ذلك إعطاء دور أكبر للأهالي في ممارسة الإدارة المحلية في مناطقهم، وبما يحقق مزيداً من اللامركزية، ويمكن المواطنين من أن يلعبوا دوراً في النقاشات التي تهم شؤونهم المحلية.

عاشراً: تشجيع وضع استراتيجيه شمولية للتنمية المحلية ويمكن في هذا الخصوص التنويه بأن نوع التشريعات التي تمنح المحليات مزيداً من اللامركزية وتمتعها بالصفة الاعتبارية، وتمنحها صفة الهيئات المحلية التشريعية، سوف تؤثر إيجابا في ظل تزايد تداخل الاقتصادات العالمية في عملية الاستثمارات الخارجية والشراكة مع الرأسمال الاستثماري الداخلي والخارجي، بما يحقق التنمية المستدامة للمحليات.

حادي عشر: تتمتع المجالس الحلية بصفة الهيئات المعنوية المستقلة استقلالاً مالياً، وإدارياً. ويبدو أن الوقت أصبح مواتياً لتحويل المجالس البلدية إلى هيئات محلية مسؤولة كسلطة تشريعية.

ثاني عشر: فك قواعد التداخل والارتباط المركزي بين الوحدات المحلية، بكلٍ من وزارتي الداخلية والشؤون البلدية والقروية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر العربية

أبو دلهوم، ماجدولين (2012). **اتجاهات القيادات الإدارية المحلية في الأردن نحو مشروع اللامركزية: دراسة ميدانية**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

الأحيدب، عبد العزيز، (1391هـ/ 1979م) ، **من حياة الملك عبد العزيز**، ط1، الرياض: مطابع الإشعاع التجاري.

الإدارة المحلية في فلسطين والعالم العربي، ط1 (1996)، منشورات جامعة القدس المفتوحة، برنامج الإدارة والريادة، عمان

ازرقي ، محمد نسيب وآخرون ، (1432هـ/2011م) **القانون الدستوري السعودي دراسة قانونية تطبيقه** ، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض .

أعمال وبحوث وتوصيات المؤتمر السابق لمنظمة المدن العربية، (1985م)، أساليب الإدارة والتنظيم في خدمة المدن العربية المعاصرة، **مجلة العلوم الإدارية**: القاهرة، عدد (1)، ص65

بطارسة، سليمان سليم (2008)، تحليل وتقييم التجارب في الإدارة المحلية في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها، **دراسات**، علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد 1، ص 224-244.

بطارسة، سليمان سليم، (1991)، الإدارة المحلية، في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة المحلية، **مجلة الإدارة العامة**، عدد (72)، تشرين الأول ص ص 44-71.

بطارسة، سليمان، **المفاهيم المحورية للإدارة المحلية ومدلولاتها المتنوعة**

بطرس، ظريف،(1971)، **مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق**، ط1، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية.

البنا، محمود عاطف، (1972)، الموارد المالية للهيئات المحلية، **مجلة العلوم الإدارية**، عدد 2 ص 91، 93.

البنا، محمود عاطف، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكر العربي: بيروت.

البنا، محمود عاطف،(1986) **نظم الإدارة المحلية**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.

التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية ، جريدة ام القرى ، العدد (90) ، 25 صفر 1345هـ / 3 سبتمبر 1926 م . انظر ، بخصوص نصوص التعليمات الأساسية نفس الجريدة العدد 1926م، (91 ، 92)

الجرف، طعيمة (1961)، **مبادئ في نظم الإدارة المحلية**، بيروت: دار الفكر العربي.

الجعويني، احمد حافظ (1966)، الموارد المالية والسلطات المحلية، **مجلد الأهرام الاقتصادي**، ج2، مؤسسة الأهرام، ص 1066.

الجهني، عيد مسعود (1404هـ-1984م)، **مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية**، مطابع المجد التجارية، ط1، الرياض.

الحراري ، محمد عبد الله (1995م) ، **أصول القانون الإداري** ، الجزء الأول ، مطبوعات الجامعة المفتوحة، طرابلس.

الحريقي، فهد، والشيخة، عدنان (2002)، **نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية**، بحث منشور ، جامعة الملك فيصل، الدمام، السعودية.

حسن، عبدالفتاح، (1974)، **دروس في القانون الإداري**، معهد الإدارة العامة، الرياض.

الحلو، ماجد (1999)، **القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان.

الحلو، ماجد(1971)، **الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

حمدي، عادل محمود، (1973)، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**، ط1، دار الفكر العربي: بيروت.

الخولى ، عمر ، (1432 هـ) **الوزارات والوزراء في المملكة العربية السعودية** ، المركز السعودي للدراسات والبحوث القانونية ، جدة ، ط2 .

الخولي، عمر (1433هـ/ 2012م)، **الوجيز في القانون الإداري السعودي**، ط1، جدة، المملكة العربية السعودية.

درويش، إبراهيم (1978)، **الإدارة العامة في النظرية والتطبيق**، ط4، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.

ربابعة، فاطمة (1990)، **دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية في الأردن**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.

الرشود، عبد المحسن(1419هـ)، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام 1319هـ 1414هـ**، الأمانة العامة للاحتفال بمرور مائة عام على تأسيس المملكة، الرياض.

رشيد، أحمد (1987)، **نظرية الإدارة العامة**، دار النهضة العربية: القاهرة.

رشيد، أحمد، (1981)، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، ط1، الرياض: عكاظ للنشر والتوزيع.

رشيد، أحمد، (1981)، **الإدارة المحلية**، القاهرة: دار المعارف.

الزركلى، خير الدين (1970م)، **شبه الجزيرة في عهد الملك عبد العزيز** 4 أجزاء، بيروت، طـ1.

الزعبي، خالد سماره، (2003)، **العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب تكاملها**، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلاله، سلطنة عمان، 18-20 آب.

سالم، بول (1996م)، **اللامركزية الإدارية (اتجاهات عالمية ومبادئ تحليل) في اللامركزية الإدارية في لبنان**: بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

سالم، بول (مشرف)، مسرة، انطون (مشرف)، (1996)، **اللامركزية الإدارية في لبنان. الإشكالية والتطبيق**، تحرير فارس أبي صعب، بيروت(ط1)، : المركز اللبناني للدراسات/ بيروت.

سمير، عبدالوهاب، (1991)، النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة لقوانين الإدارة المحلية من 1960-1988م، **سلسلة بحوث سياسية**، جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ص 8.

السنيدى ، عبد الله بن راشد (1431 هـ / 2000 م) **الاجهزة الإدارية والتنظيمية المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية** ، ط 1 ، الرياض.

شحاتة، توفيق (1954) **مبادئ القانون الإداري**، القاهرة: دار النشر للجامعات المصرية .

شطناوي، علي خطار (1993)، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.

شيحا، إبراهيم، (1999)، **الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

الشيحة ، عدنان (2008) **الإدارة المحلية تحديات الحاضر وتطلعات المستقبل**، ورقة عمل مقدمة للقاء الأول للمجالس البلدية في منطقة الرياض 14 جمادى الأخرة 1429هـ الموافق 18 يونيو 2008 ، مركز الأمير سلمان للإدارة المحلية ، الرياض.

الشيحة ، عدنان ، الحريقى ، فهد ، (2002)، نحو تفعيل نظام المناطق كآلية للتخطيط الحضري في المملكة العربية السعودية، **مجلة العلوم الهندسية**، جامعة أسيوط، مجلد (30)، عدد (3): أسيوط.

الشيخلي، عبدالرزاق (2002)، **العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية، دراسة مقارنة**، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بيروت: المعهد العربي لإنماء المدن.

صادق، محمد توفيق (1385هـ/ 1965م)، **نظام الحكم والإدارة في المملكة**، معهد الإدارة

جريدة أم القرى، عدد 370 تاريخ 1350/9/7هـ نظام الوكلاء 1350/8/19هـ.

الصاوي، علي (1994)، **الإدارة المحلية: مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية**، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة.

طريف، بطرس(1977)، **موسوعة الحكم المحلي، الجزء الأول**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

الطعامنة، محمد محمود، عبدالوهاب، سمير محمد (2005)، **الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير**، بحوث ودراسات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط1.

الطماوي، سليمان (1982)، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، القاهرة: دار الفكر العربي

الطماوي، سليمان (1992)، **الوجيز في القانون الإداري**، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان، (1980)، **شرح نظام الحكم المحلي الجديد**، دار الفكر العربي، بيروت.

الطويل، محمد عبد الرحمن وآخرون (1416هـ – 1995 م)، **الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية**، مطبوعات معهد الإدارة العامة ، الرياض.

عبد الحميد، عبد المطلب (2001). **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الإسكندرية، الدار الجامعية، مصر.

عبدالوهاب، محمد رفعت (1988)، **القانون الإداري، كلية الحقوق**، جامعة عين شمس: القاهرة.

عبيد ، محمد كامل ، (1424 هـ –2003 م) ، **نظم الحكم ودستور الإمارة**، مؤسسة البيان للصحافة والطباعة والنشر ، الرياض، ص 447 – 450. أ

العتيبي، إبراهيم بن عويض، (1993)، **تنظيمات الدولة في عهد الملك عبد العزيز (1924-1953م)**، الرياض.

العتيبي، عبد العزيز بن شافي(1995)، **في كتاب الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية**، محمد عبد الرحمن الطويل وآخرون، معهد الإدارة العامة، الرياض.

عثمان، خليل، (1945)، **اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر: دراسة مقارنة، (ط2)**، القاهرة: مكتبة عبد الله وهبة.

العجمي، حمدي (1431هـ/2010م)، **القانون الإداري في المملكة العربية السعودية**، دراسة مقارنة، معهد الإدارة العامة: الرياض.

عزيز، رشدي عبد الله (2010). **العوامل المؤثرة في الكفاءة التنظيمية للإدارة المحلية في العراق، من خلال تحليل آراء رؤساء وأعضاء مجالس الوحدات الإدارية في إقليم كوردستان العراق**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

عساف ، عبد المعطى ، خاشقجى ، هاني ، (1982) ، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية** ، (ط1).

عساف ، عبد المعطي، (1403هـ/ 1983م)، **التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**، دار العلوم ، الرياض. الطويل، محمد عبد الرحمن، (1397هـ/ 1977م)، **التنظيم الإداري في المملكة**، معهد الإدارة العامة، الرياض. الطويل، محمد عبد الرحمن،(1406هـ/ 1986م)، **الإدارة العامة في المملكة** ، الرياض.

عساف عبد المعطي (1403هـ/ 1983م)، **التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض.

عساف، عبد المعطي، وخاشقجي، هاني يوسف (1402هـ/1982)، **مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية**، ط1، الرياض.

عساف، عبدالمعطي محمد، (1974)، **تنظيم المجالس المحلية، دراسات مقارنة مع دراسة خاصة للوضع في الأردن**، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

العطار، فؤاد (1955)، **مبادئ القانون الإداري** ، الجامعات المصرية، القاهرة، ط1.

العطار، فؤاد (1992)، **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة، القاهرة .

العكش، فوزي، (1988)، **الحكم المحلي والإدارة المحلية: الأسس والتطبيقات**، (ط3)، العين.

العمري، محمد داحش محمد(2010)، **التطوير الإداري في المؤسسات العامة بالمملكة العربية السعودية من وجهة نظر الباحثين: دراسة استطلاعية**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، إشراف: موسى سلامة اللوزي.

العواجي، إبراهيم، **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، بحوث ندوة الإدارة المحلية المنعقدة بمعهد الإدارة العامة، الرياض 4-7 شعبان، 1401 هـ/ 6-9 يونيو 1981م.

العواجي، محمد إبراهيم (1986)، **الإبداع في مجال الإدارة المحلية العربية: المفاهيم والتطبيق** (تحرير)، ناصر الصائغ، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

عواضة، حسن محمد، (1983)، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية**، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، عمان.

عواملة، نائل، (1996)، **إدارة المؤسسات العامة وتطبيقاتها في الأردن**، عمان: مركز أحمد ياسين.

عودة، أيمن، أبو فارس، محمود، (2000م)، **الإدارة المحلية أسس وتطبيقات**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

غانم، السيد عبدالمطلب (1981)، **المحليات، دارسة مقارنة في الإدارة والنظم المحلية**، القاهرة: مكتبة نهضة الشرق.

غيوم، سيبرتان، (2011)، **الفلسفة السياسية في القرنين التاسع عشر والعشرين**، ترجمة عزالدين الخاطبي، ط1، بيروت: المنظمة العربية للترجمة.

فاسيلييف، الكسي، (1986)، **تاريخ العربية السعودية**، ترجمة خيري الضامن، جلال الباشطة، موسكو: دار التقدم.

فهمي، جلال الدين محمد (2005)، **أضواء على الجهاز الإداري العربي. التنظيم ومسميات الوظائف**. بحوث ودراسات، ط3، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

فهمي، مصطفى،(1970)، **العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة.

فيلبي، جون (1953)، **الذكرى العربية الذهبية**، ترجمة مصطفى كمال فايد، القاهرة: مطبعة الاعتماد.

قاسم، جميل (1984)، **أساسيات في الإدارة المحلية**، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

القباني، بكر، (بدون تاريخ نشر)، **القانون الإداري الكويتي**، الكويت: مطبوعات جامعة الكويت.

قصب، حسام، (2003)، **تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري**، المؤتمر العربي الإقليمي لتحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة.

الكحلاني، حسن، (2004)، **الفردانية في الفكر الفلسفي المعاصر**، ط1، القاهرة: مكتبة مدبولي.

كسرواني، مارون (1996)، **نحو لا مركزية إنمائية موسّعة. دراسة مقارنة في اللامركزية الإدارية في لبنان**، بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

كشاكش، كريم، (1997)، **التنظيم الإداري المحلي، المركزية واللامركزية**، مطبعة الزرقاء: إربد.

كمال نور الله، (1972)، **اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية** ، المنظمة العربية للإدارة، القاهرة.

اللوزي، موسى سلامة (2002). **التنمية الإدارية**، ط2، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن.

محجوب ، علي، وفؤاد العطار، (1970م)، **اختصاصات المجالس المحلية ودورها في تنفيذ مشاريع التنمية**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة.

محرم، صبحي، (1970)، الخدمات المركزية للسلطات المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الدراسات.

محمد توفيق صادق، (385هـ 1965م)، **تطور نظام الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية**، معهد الإدارة العامة، الرياض.

محمد، علي عبد المعطي (1993) ، **الفكر السياسي الغربي**، دار المعرفة، الجامعية: الإسكندرية.

مرغي، توفيق وياغي، محمد عبد الفتاح (1991). قياس الأداء الإداري للمديرين السعوديين في قطاع الخدمات المدنية، **مجلة جامعة الملك سعود**، المجلد 3، العلوم الإدارية 1، الرياض، السعودية.

المنوفي، كمال (1987)، **أصول النظم السياسية المقارنة**، الكويت: دار الربيعان للنشر والتوزيع.

مهنا، محمد فؤاد (1956)، **دروس التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة. الإدارة العامة والإدارة المحلية**، الإسكندرية.

مهنا، محمد نصر (2004)، **بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية**. دراسة تحليلية، المؤتمر العربي الثاني 3-5 مايو (أيار)، جامعة أسيوط، مصر.

مهنا، محمد نصر (2004)، **بعض مظاهر التجربة السعودية في الإدارة المحلية، دراسة تحليلية**، المؤتمر العربي الثاني، الإدارة المحلية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

هيكل ، السيد خليل ،(1414هـ 1994م) ، **القانون الإداري السعودي**، مطابع جامعة الملك سعود: الرياض.

وهبة، جاحظ، (1960م/ 1380هـ)، **خمسون عاماً في جزيرة العرب**، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي، ط1 : القاهرة.

النظام الأساسي السعودي ، رقم أ/90 تاريخ 1412/8/27هـ.

نظام مجلس الوزراء السعودي الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/13) تاريخ 1414/3/10هـ مادة (20) .

النظام الأساسي للحكم .المادة (65) ، (68) ، أيضا : نظام مجلس الوزراء المادة (9)

نظام مجلس الوزراء السعودي، المواد : (9) ، (26) ، (29) على التوالي

المرسوم الملكي رقم (12)، المملكة العربية السعودية، ديوان رئاسة مجلس الوزراء، تاريخ 1373/7/21هـ، المادة (1).

المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، (1999)، المؤتمر الرابع عشر للشؤون الاجتماعية، القاهرة: جامعة الدول العربية

نظام مجلس الوزراء السعودي الصادر برقم أ / 14 تاريخ 3 /3 / 1414 هـ.

نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم 5/3 تاريخ 1397/3/31هـ المادة هـ، فقرة (أ)المملكة العربية السعودية، وزارة الشؤون البلدية والقروية.

النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي – رقم (أ/90) تاريخ 1412/8/27هـ المواد:65،56،55،51 .

ثانياً: المراجع الأجنبية:

Bruno, Jean (2008). Joint Governance: A Powerful Drive of the Development of Rural Communities, **Canadian Journal of Regional Science,** Canada.

Joe, Ohren (2007). Improving Local Government Decision Making: Insights from Local Government Officials, **Public Management,** Vol.89, Australia.

Mayfield, James (2005). **An Action Plan for Implementing a Strategy for Decentralization and Local Government Development in Jordan, USAID,** and Ministry of Planning and International Cooperation, Amman, Jordan.

Philip Mawhood, Local Government In the Thrid World (New York: John Wiley and Sons, 1983) P 2-3.

U.I.A, (1969), **municipal problems in developing countries: Africa-Asia**, (martinus nijhoff , p. 9).

Wilmar, Salim (2009). **Policymaking and implementation in decentralizing Indonesia: Poverty reduction strategy from 'above' and 'below'**, University of Hawai'i at Manoa, United States, Hawaii.

Towards A developed Local Administration System in the Kingdom of Saudi Arabia

Abstract

This study that entitled "**Towards A developed Local Administration System in the Kingdom of Saudi Arabia**" examined the topic of local administration in Saudi Arabia from two major aspects: first, focused on studying the reality of local administration in the Kingdom and its relations with centralized and decentralized patterns, where the study highlighted the centralization pattern of the general, local and regional administration system in the Kingdom.

The second aspect aimed at analyzing the causes of finding a new and developed system for the local administration in the Kingdom that will be responsive and compatible to the ongoing transitions on both local and external levels and would be harmonious with the goals and purposes of transformation from the centralized administrative system within the local administration to administrative and financial decentralization system that meets the growing needs of the locals, and agreeable with the necessities of their wider participation in forming their local councils.

The study demonstrated that the problematic extreme centralization has been considered as a key feature in the reality of the local administration in the Kingdom, which forms a major challenge before the local administration development and changing its mode from centralization to decentralization.

The study also revealed the nature of obstacles that impeded establishing a local administration, which enjoys wider competences, administrative and greater independency. The study ended up with the necessity of transformation towards a developed local administration system that reflects the responsive fact to the requirements imposed by ongoing transformations.

The study concluded a set of conclusions and recommendations most importantly that the principles of decentralization, democracy, participation and election have become major headlines that cannot be ignored, as well as, submitting a draft proposal for the application of local decentralization system.